

高知県東洋町における 高レベル放射性廃棄物処分地決定に係る紛争の 対立要因と解決策

第7回社会技術研究シンポジウム「社会技術の実装における参加と連携」
2010/9/27

株式会社三菱総合研究所 科学・安全政策研究本部
西郷貴洋
東京大学大学院 工学系研究科 社会基盤学専攻
小松崎俊作
堀井秀之

※本発表は発表者の修士論文に基づくものであり、
株式会社三菱総合研究所は関与しておりません

目次

- 研究の概要
 - 研究の背景及び目的
 - 先行研究
 - 研究方法
- 政治過程の記述
- 解決困難な対立要因の抽出
- HLW処分地決定プロセスへの示唆
- 発展

研究の背景及び目的

- 高知県東洋町による高レベル放射性廃棄物(HLW)処分場立地のための文献調査への応募(2007年1月)
- 町内は混乱、新町長が応募を取り下げ
- 激しい対立が起き、冷静な議論ができなかった



→今後、他の地域で応募・立地が問題になった場合の
対立の緩和に資する教訓を得る

出典：毎日.jp
<http://mainichi.jp/select/wadai/wakaru/kagaku/archive/news/2010/20100112org00m040043000c.html>

研究の概要

- 目的
 - 高知県東洋町におけるHLW処分地決定に係る紛争の政治過程を明らかにする
 - 東洋町の事例に基づいて、公募制度に基づくHLW処分地決定プロセスに存在する解決困難な対立要因を抽出する

先行研究(コンフリクト事例の分析)

- ①記述的・解釈的スタンスに基づく分析
 - 紛争過程のダイナミズムをそのままに記述し、因果関係に基づいて紛争の原因・要因を解釈
 - 本田(2005),石山(2004) など
- ②定量的データに基づく統計的要因分析
 - アンケート調査等に基づくデータを統計的に分析して紛争要因を抽出
 - Chung and Kim(2009), Slovic, et al.(1991) など
- 本研究は記述的・解釈的スタンスを踏襲
 - HLW処分問題について、限られた事例から解決策・緩和策を考案し、その実施による影響を推定するには、事例の具体的な行為・事象・意図の因果関係に基づく分析が適している

研究方法の概要

- 情報の収集・整理
 - 新聞各紙・文献・ブログ
 - 高知・朝日・読売・電気etc.
 - 前町長の著書・「東洋町歴史年表」・「企画商工課経過報告書」etc.
 - 東洋町の前町長・議員・有力者・住民の方にインタビュー
 - 処分事業実施主体(NUMO)へのインタビュー
 - ↓
 - 政治過程の記述(目的1)
 -
 - ↓
 - 問題点の抽出
 - ↓
 - 解決策の導出
 - ↓
 - 解決策のシナリオ分析
- } 解決困難な対立要因の抽出(目的2)

現地インタビュー調査

- 2009/8/2(土)~8/5(火)
- インタビュアー:西郷・小松崎・中川講師(高知工科大)ら
- 成果:
 - 計11名・9回のインタビュー、1回につき1時間~2時間半
 - 資料の収集(東洋町歴史年表・雑誌記事・役場の報告書...)など

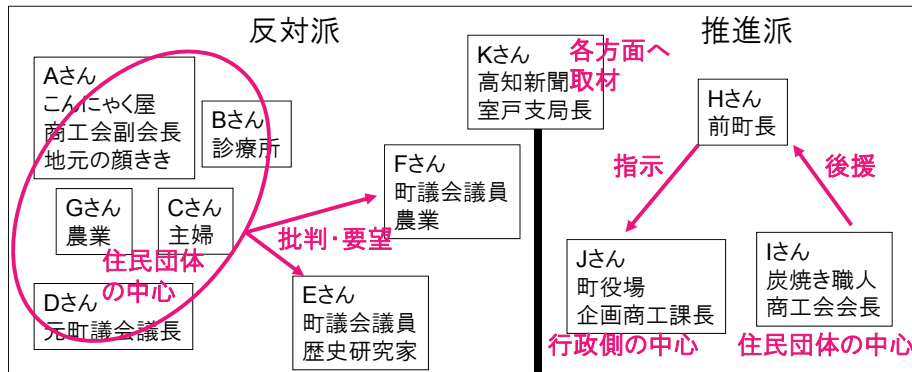


図:インタビュー対象の属性・立場

政治過程の記述

東洋町一政治過程の記述1

- 背景
 - 東洋町＝昭和34年(1959年)甲浦町と野根町の合併により誕生
 - 人口:約8800人(1959年)→約3400人(2007年), **高齢化率4割**
 - **生活保護受給者割合は60.3%**(高知県内最高)
 - 予算:42億7208万円(1999年)→19億9446万円(2006年)
 - 特徴:サーフィン, ポンカン
 - 町長
 - 田嶋裕起氏:1996年から3期連続, 元町議
- 第一期(2006年3月):出会いと「応募」
 - 応募書の提出と返却
 - 野根漁協共同大敷組合長の紹介
 - NPO「世界エネルギー開発機構」
 - 3月20日付けで応募書提出
 - 同23日NUMOによる確認の電話→企画商工課長取り下げ進言
 - 同28日NUMO来町→議会・住民の理解不十分と確認→**応募書返却**

東洋町一政治過程の記述2

- 第二期(2006年7～9月):再始動
 - 町長:**事業について勉強していく方針**
 - 他の自治体の応募検討の動き→「勉強する価値ある」(町長)
 - 町議会議長へ事前相談の上, 議会と相談(7月18日)
 - 議会:了承
 - **ただし, 応募・誘致等は論じない**という条件付き
 - 役場:議会・町執行部合同の勉強会開催(8月8日)
 - 企画商工課長の進言:役場の幹部職員の理解必要
 - 勉強継続への異論なし,「冷静に理解が進んだ」(町長)
 - 交付金10億円へ増額(8月6日)→町長「ますます魅力に感じた」
 - 9月1～8日:町長・議会間で勉強継続/応募検討の公開の是非検討
 - 9月8日:高知新聞の取材→同10日朝刊(高知/徳島新聞)で報道
 - この数日前に,一部報道機関に差出人不明で東洋町の応募(3月)を知らせ,それを歓迎する内容の文書送付(→2007年3月になってから報道)
 - 9月7日の高知新聞の取材→町長は明確に否定

東洋町一政治過程の記述3

- 第三期(2006年9～10月):勉強会・反対運動開始
 - **勉強会**開催:議会全員協議会による要請 → 町長:了承
 - 勉強会までは賛成・反対, 応募の是非を論じない申し合わせ
 - 町長:商工会・農協・漁協等団体代表者を対象+町民には段階的に
 - 勉強会後の印象
 - 町長・NUMO:住民は冷静に理解してくれている
 - 町民:「わからない・こわい」もの(処分場)に加えて交付金が来るという戸惑い
 - 反対運動
 - 端緒:同町出身プロサーファーP氏 → 町内外へ情報発信・呼びかけ
 - 高知県津野町でのHLW処分応募検討の動き(9月4日～)
 - 橋本知事:**「札束で頬を叩くな」**(9月5日付ブログ)
 - 国の原子力政策への批判と処分場建設への反対を表明(同14日の記者会見)
 - 東洋町内での反対運動拡大
 - 「津野町高レベル放射性廃棄物を考える会」会員2名来町・反対表明
 - 徳島県知事:強い懸念表明
 - 10月31日津野町問題決着→**津野町で反対運動展開していた人々が東洋町へ**→講習会・住民への接触→東洋町内の反対の動き活発化

東洋町一政治過程の記述4

- 第四期(2006年11～12月):反対運動本格化
 - 推進・反対両陣営の動き活発化
 - NUMO:高知新聞に広告掲載
 - 町外活動家:区長・婦人会など有力町民へ電話で反対運動呼びかけ
 - 反対運動の組織化
 - 生見海岸を愛する全国有志(サーファーP氏)
 - 東洋町を考える会(徳島県海陽町在住X氏)
 - **勉強会「みんなで考えよう核廃棄物」(11月19日)**
 - 中立の立場での勉強会とされたが,「原子力資料情報室」共同代表の西尾漢氏が反対の立場で講演
 - **「一本で広島型原爆30発分の放射能を持つガラス固化体を4万本埋め捨てにする」というレトリカルな表現** → 住民の間によく浸透し,この後も強く継続
 - 住民が次々と反対を表明 → 団結
 - 町長:**反対運動への違和感**
 - (反対派はこの段階ですでに反対署名運動に着手との情報を後に得て)「反対派は勉強するといいながら裏で住民に反対を迫っている」
 - 「周辺自治体など外部の反対勢力がなぜ町のことをとやかく言うのか」
 - 県レベル:市民団体が核廃棄物持ち込み拒否条例制定要請→署名活動

東洋町一政治過程の記述5

- 第四期-2(2006年12月): 反対署名活動
 - 12月町議会(12月5~8日)
 - 町長: 2月に反対の考えを持つ講師を招いた勉強会開催, その後検討
 - 町長: 応募後の辞退可能性を確認する文書依頼
→ 22日, 甘利経産大臣・山路NUMO理事長: 確認回答書
 - 企画商工課長: 一旦応募検討を止めたかどうかという進言
 - 町: 議会の雰囲気, リコール運動の話→これ以上続けられないのでは、との考え
 - 町長: 反対意見「文献調査応募=処分場立地」, 「安全性」の2つと整理
 - 経産大臣・NUMOの回答書→1つめ払拭, 2つめ文献調査中に考慮可能
 - 今後は応募を前提として取り組む意思表示→議員の混乱→留保
 - 議会: 「賛否を論じず勉強」という申し合わせ→反対派の働きかけに応じず
 - 住民: 「町議は頼りにならない」→反対請願書署名運動開始(14日)
 - 12月30日時点で対象者(13歳以上町民)の6割に到達
 - 町議10人: 賛成5人, 反対4人, 「現段階で立場を明らかにできない」1人(29日)
 - 沢山保太郎氏(後の新町長)の活動開始
 - 陳情・抗議書, 町民宛「緊急申し入れ」・機関誌「連帯」の町内全戸配布
 - 町議Q氏とは以前から交流あり

東洋町一政治過程の記述6

- 第五期(2007年1月): 混乱と応募
 - Q議員: 推進・反対両者の意見を聞き, 率直に議論する集会開催
 - 参加住民全員反対派・過半数超の請願署名重視 → Q議員反対派へ
 - 「東洋町を考える会」: 署名, 応募反対請願書, 陳情書を提出(1月15日)
 - 町長
 - 署名用紙・請願内容…不正確, 署名…疑問
 - 勉強継続で一致していた議員の半数が反対運動負担→愕然→「議会から無視」
 - 町長自身民主的に選ばれた町民の代表. 署名だけが民意でない。
 - 1月15日: 2006年3月の応募暴露
 - 沢山氏のもとに暴露文書と応募書コピー届く(12日), マスコミとともに町長に「緊急質問状」提出(15日)
 - 町長・NUMOの認識: 「町側から応募書を返してもらった. 応募をしたわけではない」
 - 報道: 「東洋町長昨春に応募 住民合意なく不受理」(→町長の失策との認知浸透)
 - 1月25日: 混乱の中, 町長が応募意思表示
 - 最大の要因: 「不正確な反対論に屈して, 町のための応募を止めてはならない」
 - この時点で町議10人中6人が反対, 周辺・町内も大反対
 - 町への放射性廃棄物持込・施設建設拒否条例の直接請求運動開始(29日)

東洋町一政治過程の記述7

- 第六期(2007年2~3月中旬): さらなる混乱
 - 条例直接請求署名: 2月6日までに1452名分(必要数60)→提出
 - 2月9日臨時議会
 - 立ち見まで出る超満員, 傍聴席には警察官も配置
 - 放射性廃棄物等持ち込みに反対する町議会決議案, 応募反対請願書, 町長に対する辞職勧告決議案 → 可決(応募推進請願書は否決)
 - 2月13日: 反対派町民が「東洋町の自然を愛する会」を発足
 - 2月19日: 推進派は「東洋町の明日を考える会」を結成
 - 2月27日: NUMO理事会で文献調査認可を経産省に申請する方針決定(→翌28日申請)
 - 同日夜: 「東洋町の自然を愛する会」主催の「講演と討論会の夕べ」
 - 「地層処分の安全性について」賛成・反対双方の専門家が講演・討論
 - 賛成: 佐藤正知教授(北大)…安全性・必要性主張
 - 反対: 小出裕章氏(京大)…レトリカルな主張, 原子力政策批判
 - 司会: 石尾禎祐氏(岡山県・市民運動家, 反対派)
 - 3月2日: 反対派住民有志による持ち込み禁止条例の本請求
→ 町長は22日までに条例案を町議会に提出することに

東洋町一政治過程の記述8

- 第七期(2007年3月中旬~4月初頭): リコール運動・町長辞職へ
 - 3月15日: 町長の解職請求を目指す「リコールの会」発足
 - 4月8日=高知県議会議員選挙の投開票日→署名活動は4月9日から
 - リコール成立時の町長候補=沢山氏擁立決定
 - 町内からは候補者を出せず, 沢山氏の擁立にも反対の声が根強かったため曲折
 - 一部推進派の過激行動, 他の有力候補の辞退・一本化失敗, Q議員の存在
 - 「町長は任期があり, 変えることができる」
 - 3月20日: 「リコールの会」解職請求書を町選挙管理委員会に提出
 - 3月22日臨時議会: 持ち込み拒否条例・住民投票条例可決
 - 処分場の賛否を問う住民投票に対する町長の見解: 「概要調査後の六年後が適当」→「文献調査後に行う方向で検討したい」
 - 町長: 再議を請求(23日)→再議により否決(27日), 議長を含む町議10名中賛成6名
 - 3月26日: 東洋町白浜の五社神社大祭が中止
 - 反対派の中止主張, 町内二分化進展
 - 3月28日: 経産省・文献調査を認可
 - 4月4日議会運営委員会: 町長, 5日付辞職・町長選出馬表明
 - 町の運営への影響, リコール成立の観測, 認可による区切り

東洋町一政治過程の記述9

- 第八期(2007年4月):選挙と新町長の誕生
 - 町長: **辞職のタイミングを考えていた**。署名活動などリコールの手続きが始まるのは首長として**不名誉**→辞職を決断
 - 沢山氏:2日の段階で辞職の情報を得て選挙準備の指示
 - 4日夜:リコールの会→選挙対策本部・沢山後援会へ
 - 当初から田嶋前町長不利の情勢は明白
 - 4月6日:議長が町長辞職を選管に通知,町長選日程決定
 - 7日以降の通知なら日程遅延→反対派議員5人:「**短期決戦が有利**」
 - 推進派:「想定外」
 - 選挙戦
 - 田嶋氏:主張の確認,「核の恐怖ばかりでなく町の現状にも目を向けるべき」
 - 反対派:レトリカルな主張・キャッチコピー,反核ステッカー配布
 - 野根・甲浦地区の対立,一部地区特有の事情,親戚関係,無言電話・暴言等→(事実と異なる)賛否の憶測・決め付けの背景,町内の対立激化
 - 4月17日:長崎市長選挙で伊藤一長市長が銃撃され死亡(翌日)
 - 4月22日投開票:田嶋候補761票,沢山候補1821票,投票率89.26%
 - 4月23日:沢山新町長,応募取り下げ申請文書送付

解決困難な対立要因の抽出

東洋町における紛争と応募取り下げに至った要因

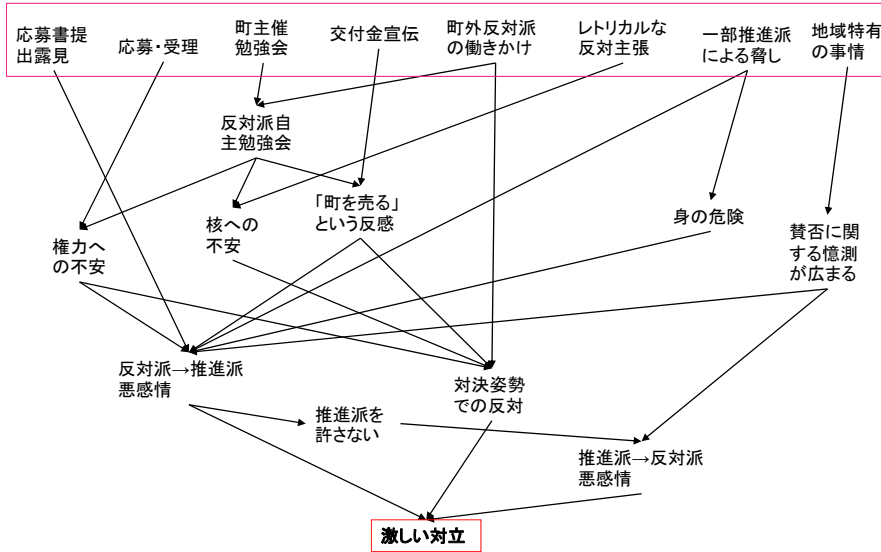
- 紛争過程の概要
 - 2006年3月:町長による「秘密裏」の応募書提出と返却
 - 2006年7~10月:勉強会・誘致検討開始
 - 2006年11~12月:反対運動激化・署名活動
 - 2007年1月:前年3月の「応募」暴露・町長による応募強行
 - 2007年4月:町長辞職・出直し町長選で反対派候補当選
- 応募取り下げに至った要因
 - 町外・町内反対派の協働
→レトリカルな認知浸透 → 急進的反対
 - 前町長の失策・政策アドバイザー不在(無視)
 - 事業主体NUMO:信頼欠如,戦略欠如
 - 町議会・役場の(本来持つ力の割に)関与不足
 - 交付金への否定的感情(後ろめたさ)
 - 県政・知事に対する調整不足

解決困難な対立要因の抽出方法

- ①対立要因の抽出
 - 対立につながる事項の洗い出し、因果関係の整理
 - 上位の要因=対立の本質的要因「対立要因」
 - 「対立要因」→「アクターの心理」→「対立につながる心理状態・行動」のつながりを記述
- ②解決策の考案・シナリオ分析
 - 対立要因を踏まえて、処分事業実施主体が行える方策を公募制度の範囲に限定して考案
 - 解決策を対立要因に対して仮想的に導入し、アクターの心理・行動を変化させうるか(対立が解消されるか)を論理的に推測(シナリオ分析)
- ③解決困難な対立要因の抽出
 - 仮に解決策が効果を発揮しても解消しない対立要因を抽出
→公募制度自体に起因する、解決の困難な対立要因(本質的な課題)

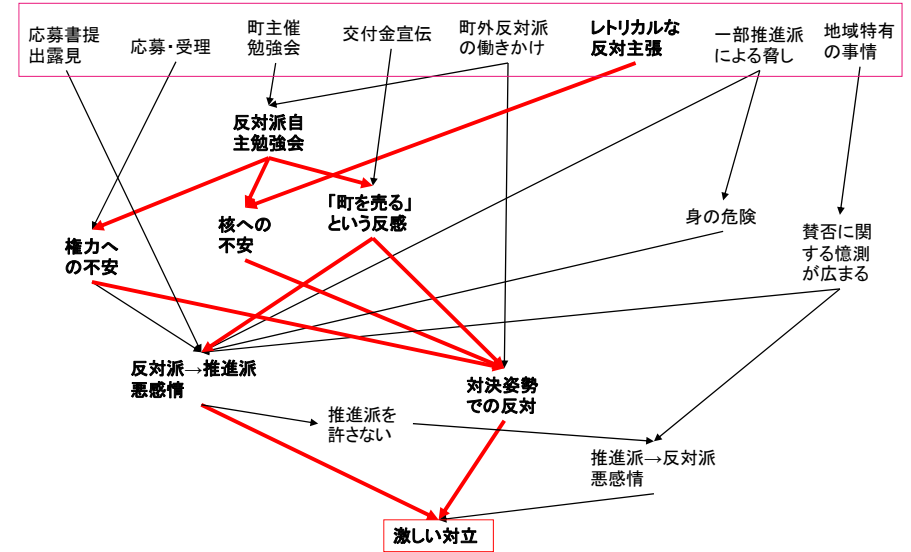
①対立要因の抽出

- 因果関係を整理→上位の要因を「対立要因」とする



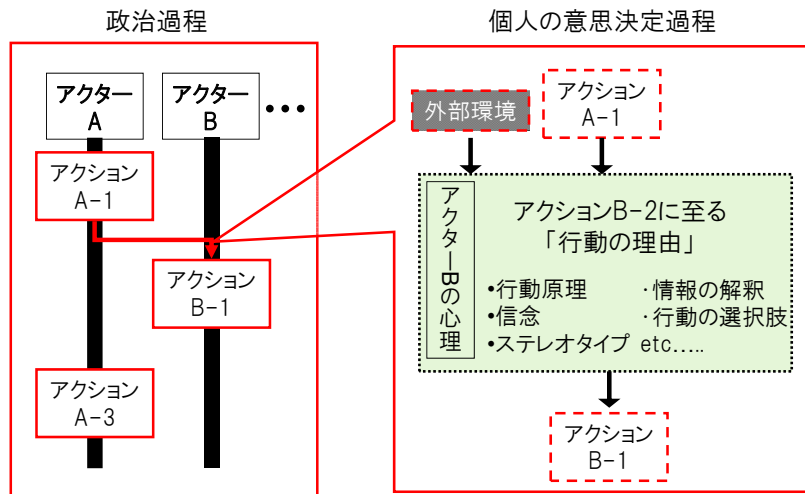
①対立要因の抽出

- 因果関係を整理→上位の要因を「対立要因」とする



①対立要因の抽出

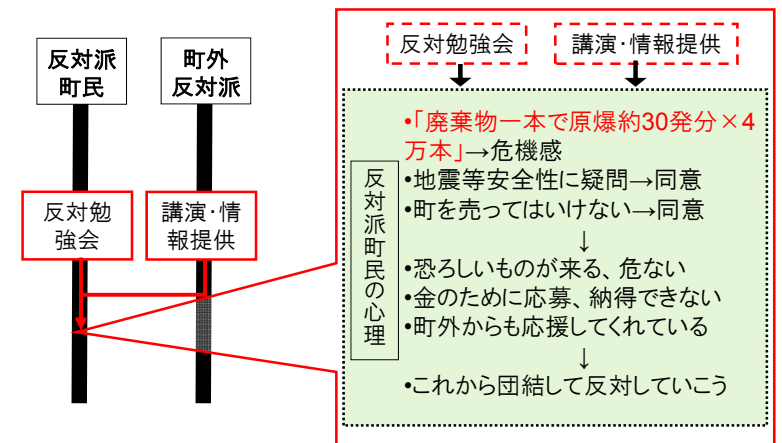
- 対立要因がアクターの心理に影響を与え、対立につながる心理状態や行動をどのように引き起こしたかについて、下記枠組みに沿って記述



白鳥(01)、宮川(05)、Greenstein(75)等をもとに構築

①対立要因の抽出

- 対立要因の一例:レトリカルな反対主張



以降、冷静な議論が不可能に→「対立要因」

①対立要因の抽出

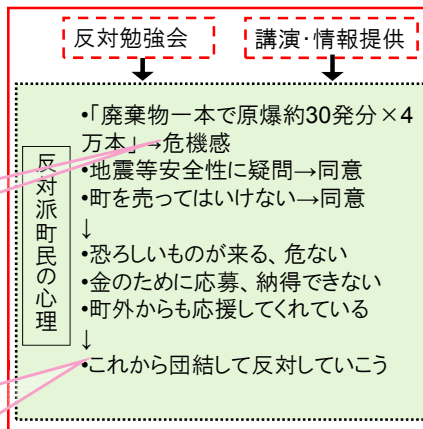
■ インタビュー・文献による裏付け

「A一番ええ。Aが世話してくれるなら反対でもまともなほうや」
推進派町民B氏へのインタビューより

「うちらが信頼しておるのはAさん、という方がおるんやけどね。お会いした？あーあの人らうちらが一番尊敬してるのよ」
反対派町議C氏へのインタビューより

「やっぱりね、そういうのは大きな問題やから、原爆の40万の四万個やきん、反対はしたけどね」
反対派町民A氏へのインタビューより

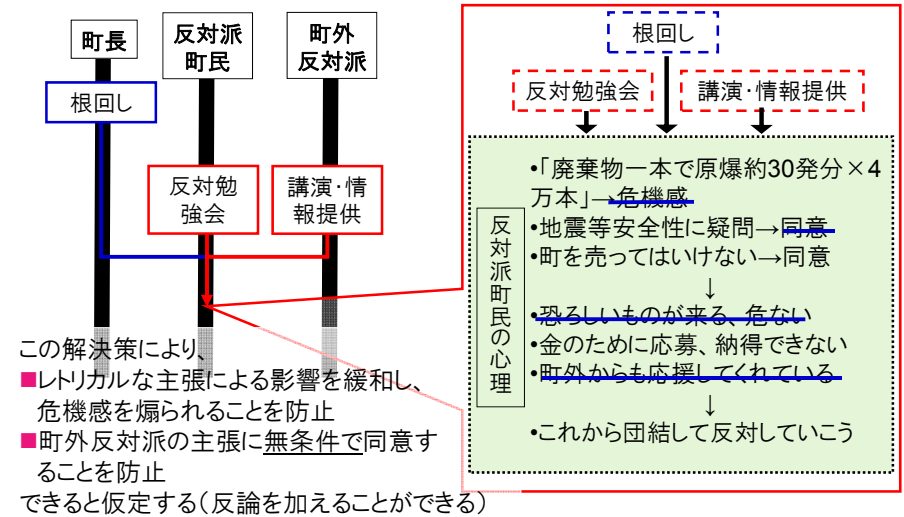
「『地元のをわしらが立ち上がらなければ情けない、今日を機にみんなで団結してやってゆこう』という意見があり、会場で拍手喝采がまきおこりました」
ブログ「それがたまるか!!」2006/11/20より



※地元で信頼される有力者を含め、レトリカルな主張を基にした危機感が浸透していることに留意

②解決策の考案・シナリオ分析

- 解決策を対立要因に対して仮想的に導入し、結果を論理的に推測
 - 解決策: 町外反対派のレトリカルな主張への対応を事前に根回しする



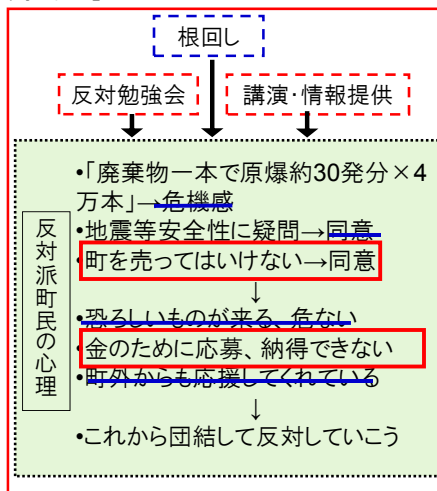
③解決困難な対立要因の抽出

- 自ら応募する限り、「金目当ての応募」という批判には反論できない
 - 経済的メリットの主張は反論ではなく「開き直り」

■ その他の解決策の検討(例)

- 解決策: 交付金ではなく、国の政策を担う誇りを押し出した理解深耕
- 総論としての意義について仮に理解が得られても、「なぜこの町なのか」を説明できない
- それでも自ら応募しようとする場合、結局「貧しい田舎が交付金メリットを得るために応募する」=町を売る、という批判に行き着く

- 公募制度自体に起因する解決困難な対立要因
→交付金獲得の自主性



HLW処分地決定プロセスへの示唆

- 「交付金獲得の自主性」問題の解消
 - 国から言われて仕方なく受け入れたという反論が可能になる
 - 反対派との議論は、「国から札束で頬を叩かれることを認めるか否か」から「国の政策を受け入れることを認めるか否か」に移行する
- 知事との対立の解消
 - 国からの申し入れを行う場合、知事の頭越しでの申し入れは考えにくく、知事と首長との間の激しい対立は起こらない可能性が高い
- 反対運動の対象・性質の変化
 - 公募方式→国(NUMOを含む)と首長の双方、特に首長
 - 申し入れ方式→主に国
 - 東洋町でも「成田」を想起: 申し入れ方式の場合、反対運動の全国的な広がり、政治団体の便乗等も想定しうる

申し入れ方式の導入で直ちに問題が解決するわけではないが、「公募・申し入れ併用方式」への政策変更は妥当である

発展

- 「シナリオ分析」は事業者がアクションを起こした際の各アクターへの影響予測の枠組みとしても有用
 - 過去の類似事例において特定のアクションやイベントがもたらした影響からの予測等
 - 事業者の現地対応の改善に資する

- 日本(東洋町)
 - 交付金への反感は反対動機の重要な要素
- スイス
 - 反対運動における住民の意識は交付金への反感よりも選定プロセスへの反感(赤尾, 2009)
- 韓国
 - 明確な経済的メリットはむしろ処分場の需要にとって重要
 - すでに原子力発電所が立地する慶州ではリスク認知が低く、経済的利益に対する認識が非常に高かった→中低レベル放射性廃棄物(LILW)処分場の受入れに影響(Chung and Kim, 2009)
- フランス
 - 交付金受領への反感は聞かれない

交付金に対する認識の国・地域による違いや立地する施設による違いについて、違いが生じる背景を含めて分析する必要がある

住民参加の形式・タイミングに関する分析

- 日本
 - 住民参加の手続きが反対意思を示すために使われることが多い
 - 韓国
 - 扶安郡ウイドにおける紛争→反対運動のための住民投票
 - 同時期、放射性廃棄物処分地選定制度において住民投票による意思決定を行うよう「住民投票法」を制定
- 4自治体がLLW処分地に立候補、全自治体で賛成が6割超
- 推進・反対の色分けがなされる以前の段階から住民が話し合える枠組みがあれば、その後の先鋭的な対立を予防できる可能性がある
 - 処分地選定制度に住民投票がはじめてからビルトインされていることで、先鋭的な反対を緩和できる可能性がある
 - 但し、その他の要因(HLW切り離し、補助金の確約等)にも留意

各国の事例から、住民投票に関する分析や、住民が議論に参加する形式・タイミングに関する分析が期待される

その他の発展

- 規範的研究
 - そもそもHLW処分事業や原子力の利用に納得していないことが住民の反感につながっている
 - 排出者責任、経済発展、環境、都市と地方の公平性等、関係する複数の価値・規範の整理・分析が必要
- 「解決策」の精緻化
 - 本研究では「解決策」を解決困難な対立要因抽出の道具として利用した
 - 本来的には解決策の精緻化による事業の進め方への具体的示唆が求められている
 - 各解決策をとった場合の各アクターの動きについてより詳細な分析を行うことが必要
- 本事例の多角的な分析
 - 本研究では住民・関係者に対するインタビューによってデータを得たため、表明することのない潜在的な利得構造が適切に評価できない
 - 他の手法によって、政治過程に影響を与えた重要な要素を改めて捉え直すことが必要
 - 対立要因や、態度形成の分析枠組みを方法論化することも課題

まとめ：事例分析から解決策へ

- 冷静な意思決定を行う環境条件
 - 「申し入れ方式」導入による「自主的交付金獲得」批判回避
 - 「非民主的」プロセスであるという批判への対応
 - 最終的には必ず住民投票等によって住民意思を反映することを制度化
 - あるいはフランスのようにreversibilityを導入
 - 複数候補地の同時設定
 - 現在も潜在的には複数候補地を念頭に置いているが、「同時応募」もしくは「同時決定」により、「複数なければ事業は進まない」ことを保証
 - 国策としてのagenda setting, 反対派による扇動, 原子力への態度
 - 原子力政策推進が低炭素社会実現等の流れで受け入れられやすいタイミング
 - 放射性廃棄物処分(核燃料サイクル)について政治レベルで議論しなければ…
 - 特にNUMOIに対する信頼
 - 国民・住民の間でNUMOのイメージが全くない：信頼獲得・理解促進
- 経済的利益とリスク・コストに関する冷静な議論
 - 「交付金によるまちづくり」
 - 交付金による便益が実感しにくい、あるいは交付金に後ろめたさを感じる
 - 具体的イメージ
 - 単にハコモノができるだけでなく、住民ひとりひとりが誇れる「まちづくり」