

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

DECISIVE FACTORS OF THE DISPUTE REGARDING HIGH-LEVEL
RADIOACTIVE WASTE REPOSITORY SITING AT TOYO-CHO, KOCHI, JAPAN:
AN ANALYSIS OF POLITICAL PROCESS AND POSSIBLE SOLUTIONS

西郷 貴洋¹・小松崎 俊作²・堀井 秀之³

¹修士(工学) ㈱三菱総合研究所 科学・安全政策研究本部 (E-mail: saigo@mri.co.jp)

²M.A.(政策科学) 東京大学大学院工学系研究科 特任研究員 (E-mail: komatsuzaki@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

³Ph.D.(社会技術論) 東京大学大学院工学系研究科 教授 (E-mail: horii@civil.t.u-tokyo.co.jp)

2006年から2007年にかけて高知県東洋町で発生した高レベル放射性廃棄物(HLW)処分地候補の文献調査への応募を巡る紛争においては、住民間で激しい対立が起きて冷静な議論ができず、町内に禍根を残した。本研究では今後の処分地選定においても懸念される対立の緩和に資する教訓を得るため、東洋町での紛争の政治過程分析・対立要因の抽出・解決策の導出・解決策のシナリオ分析を行った。その結果、公募に基づく当時のHLW処分地選定制度に起因し、住民の対立感情や住民間の禍根といった問題の解決を困難にしている要因の一つとして、「自ら応募し、交付金を受け取るという構図」の存在により、金目当ての応募であるという批判に反論できないという要因を抽出した。

キーワード：高レベル放射性廃棄物処分地選定, 政治過程, シナリオ分析, 対立要因の抽出,
高知県東洋町

1. 研究の背景及び目的

2007年1月、高レベル放射性廃棄物(HLW)処分場立地のための文献調査に、高知県東洋町がわが国で初めて応募した。署名活動等の反対運動や、06年3月付けで提出された応募書が暴露されるなどの混乱の中の応募であった。その後さらに町内は混乱、4月には応募を主導した町長が辞職し、選挙を経て応募反対の立場をとる新町長が誕生、応募を取り下げるといった結末をみた。この一連の過程では推進派・反対派の激しい対立が起き、冷静に賛否を議論できず、町内に禍根を残した。今後、他の地域で応募・立地が問題になった場合も同様の対立が起こることが懸念されるため、対立の緩和に資する教訓を本事例から得るべきである。

本研究ではこの問題意識から、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したのち、公募による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ことを目的とした。

2. 先行研究・方法

本研究のようにコンフリクト事例を記述・分析する研

究は、政治学においては「政策過程分析」の分野で盛んに行われてきた。また、社会学においても、政治過程という語は用いないが、類似する事例を記述・分析する研究は多い。これらの研究に共通するスタンスは、個別の事例における現実の豊穡さを活写し、その中から、確かに在ると理解できる有益な知見を得ることを目指すというものである¹²⁾。これは社会学の用語では「厚い記述」と「解釈による存在了解」と呼ばれる³⁾。

これまでに行われてきた放射性廃棄物処分に関わる紛争研究は、大まかに言って2通りに分けることができる。ひとつは政策過程分析のように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・要因を解釈する研究(たとえば本田(2005)⁴⁾、石山(2004)⁵⁾、Gamson and Modigliani(1989)⁶⁾)、もうひとつは、アンケート調査等に基づく定量的データを統計的に分析することにより、紛争要因を抽出する研究(たとえばChung and Kim(2009)⁷⁾、Slovic, et al.(1991)⁸⁾、Kunreuther, et al.(1990)⁹⁾)である。本研究では、(対象施設の)特性上事例数に限界がある高レベル放射性廃棄物処分問題について、限られた事例から解決策・緩和策を考案すること、また考案した解決策・緩和策の実施(implementation)による影響(実効性)を推定することを目指しているが、定量的データに基づく統計的要因分析では対象事例の特

殊性や、考案した対策が実施された場合の影響を考慮することは難しい。むしろ、本研究の目的を達成するには、具体的な行為・事象（それらの背景にある）意図の因果関係に基づく分析が適している。

そこで本研究は記述的・解釈的なスタンスを踏襲し、まず事例の記述・分析を行った。新聞各紙¹⁰⁾¹¹⁾、各種文献・資料¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾およびインタビューによる情報に基づき、本事例の政治過程を詳細に記述した。インタビューは推進側として前町長、前町長後援会長(商工会会長)、町企画商工課長、反対派として町議、有力住民(商工会副会長、元町議会議長)など、回数にして9回、11名に行うことができた。一回あたりの時間は1時間~2時間半であった。また、現地インタビューに基づく政治過程記述の後、処分事業実施主体(NUMO)に対しても同じ

く1時間程度のインタビューを実施した。

次に、解決困難な対立要因の抽出のため、本研究では(1)対立要因の抽出、(2)解決策の導出、(3)解決策のシナリオ分析、という手順を提案する。

まず、過程における各アクターの行動及びその理由から過程の推移を決定づけた要因を洗い出し、因果関係をフロー図に整理、上位の要因となったものを「対立要因」として抽出した(1)。また、その対立要因が、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記述した。記述の枠組は、Greenstein and Polsby(1975)¹⁸⁾、白鳥(2001)¹⁹⁾、Elbing(1970)²⁰⁾らによる、個人的意思決定過程に関する知見を参考に、以下のように構築した(図1)。

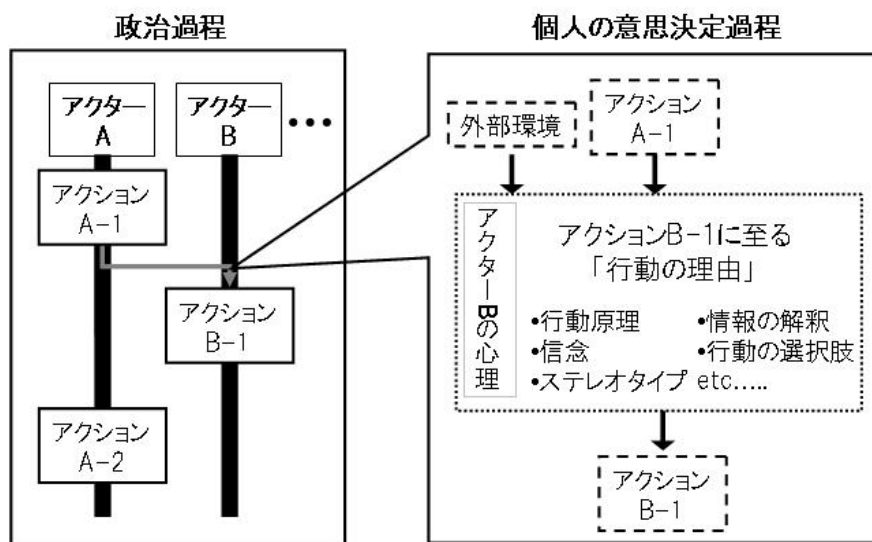


図1 アクターの意思決定・行動の記述枠組

本研究では、方法論的精緻さを志向するというよりは、まず政治過程における重要なアクションとその因果関係を明らかにし、そのアクションが行われることとなった意志決定における重要な要因を分析することで、対象政治過程における本質的な要因と、解決策の考案・分析に資する情報を得ることを志向した。本研究において採用した記述枠組みは、政策過程内の個々の行動はなぜ行われたのかを分析するにあたり、磯崎¹⁾が「最も包括性の高い」モデル(p.75)として挙げる「動機モデル」と同様、「行動の理由」(動機モデルという動因としての動機、すなわち目的・報酬・主観的期待効用・意識下の動機・行動傾向など)には経済的便益の相対的認知や便益の規模に対する認知、他のアクターから自らの便益がどのように認知されているかに関する認知(推測)も含めて、行動の理由となる要因をできるだけ広く分析することを目的として構築した。秋吉(2007)²¹⁾は行動論的・多元主

義的アプローチの限界を指摘しつつ、アクターの認識枠組みとその変化を分析する視角として利益・アイディア・制度の3つを挙げているが、本研究における記述枠組みではこれらの視角(要因)は「行動の理由」に含まれるものと考えている。

次に、対立要因を踏まえ、処分事業実施主体(NUMO)が行える方策を、公募制度の範囲に限定して考案した(2)。そして、解決策を対立要因に対して仮想的に導入した場合、アクターの心理に影響を与え、対立につながる行動を変化させるか、すなわち対立が緩和ないし解決されるかを推測した。この推測を本研究ではシナリオ分析と称した(3)。

この手順を踏むことで、公募制度の下で「仮に解決策が効果を発揮したとしても残る対立要因」を明らかにすることができる。この残った要因は、公募制度によるHLW 処分地決定プロセスに起因する「解決困難な対立

要因」の一つといえる。

本研究で提案する手法・手順には、事例の詳細な調査から知見を抽出する手順を一定程度明確にする意味がある。これまで行われてきた事例記述・分析に基づく問題抽出や解決策提案の多く（たとえば Gerrard (1994)²²⁾）では、事例から問題点・解決策を得る手法が必ずしも明確ではなく、最終的な知見の抽出は分析者の専門知や経験に基づく総合的・直観的判断に依拠しているとみられる。これでは、制度が変更されたり、異なる政治的・社会的環境における同様の問題を分析したりする場合、再度高い専門性を持つ分析者に頼らざるを得ない。本研究では、専門家や経験豊富な者などが、直観によって本質的な知見を抽出する意義を認めつつも、本質に辿りつくためにより普遍的に利用可能な方法を志向し、上記手法・手順を提案している。

3. 政治過程の記述（概要）

まず、本事例の政治過程について概説する。なお、この記述は西郷(2009)²³⁾における記述をベースに簡略化したものである。

2006年3月、当時の東洋町長・田嶋裕起氏は、知人の紹介で NPO 法人「世界エネルギー開発機構」という団体と出会う。この団体は、日本各地に HLW 処分事業を紹介している団体だという。町長はこの団体から、HLW 処分事業についての概要や交付金の額、応募の方法等を知らされた。文献調査に応募するだけで交付金が出るが、調査後に次のステップに進まなくてもよく、応募は処分場の誘致を意味しないことも伝えられた。町の財政運営に頭を悩ませていた町長は、ゼロリスクで交付金を受け取れるいい方法だと考えて応募を即決、NPO の人物に応募書を託した。

応募書はすぐに NUMO に届けられたが、応募が第三者を介しているため、NUMO は町長に確認の電話を入れた。その後、町長、町役場の企画商工課長、NUMO が話し合い、応募は町民の理解を得てからにすることとなった。

町長は一旦応募についての検討をやめていたが、当時他の自治体でも応募検討の動きがあったこともあり、やはり貴重な財源になると思い直した。そして7月、町長は町議会議員に「HLW 処分事業について勉強する」ことを提案、議員も「勉強だけで誘致を論じないなら」と同意した。8月には資源エネルギー庁が交付金の大幅増額を発表、町長にはさらに魅力に映った。NUMO と資源エネルギー庁を招いた非公開の勉強会も行われ、町長と役場職員、町議が参加した。9月初頭には町長から議員に対し、今後も勉強を継続すること及び検討しているこ

とを公表・新聞発表することが提案され、了承された。

これにより、住民も HLW 処分地の文献調査への応募が検討されていることを知ることとなった。少しずつ賛否の意見が議会等にも届くようになり、町長は住民を含めた勉強会を開催することを決めた。勉強会はまずは各種団体の代表者を対象に開催され、次いで10月には町の代表的な地区である野根・甲浦両地区で開催された。ここでは、NUMO や資源エネルギー庁から処分事業や交付金についての説明がなされ、町長も同席した。勉強会を経て、徐々に処分事業への不安を持つ住民、交付金に期待して推進の立場をとる住民等が出てきた。

そのころ、同じ高知県の津野町でも HLW 処分地決定のための文献調査への応募検討の動きがあったが、町内外からの反対により、「応募しない」という結論を出していた。ここで、津野町で活動していた反対派が、東洋町の反対意思をもつ住民と関わりをもつようになった。

そして11月、サーファーを中心とする「生見海岸を愛する全国有志一同」及び、東洋町民や、隣町である徳島県海陽町民らを中心とする「東洋町を考える会」という2つの反対派団体が結成された。その後、両会と町外の反対派の協力により、反対の立場で全国的に活動している講師を招いた勉強会が開催された。この勉強会では、講師から HLW の危険性や応募すると引き返せないという見通しが示されたほか、津野町の反対派からの情報提供等もあり、住民を驚かせた。この会を境に、反対派の住民は今後団結して反対運動を行うことを決意した。

12月、町長は町内の応募への理解は深まってきたと考えていた。そこで、反対派が特に懸念を示していた「応募すると処分場の立地まで戻れないのではないかと」という点について NUMO 及び資源エネルギー庁に質問状を出し、「町長に意思に反して事業は進められない」という回答を取り付けた上で、応募を前提に議論をすすめることを町議に提案した。ここで町議たちの賛否は分かれ、反対意見をもった町議は反対派住民に協力するようになった。

反対派住民は、文献調査への応募をしないことを求める請願署名活動を行っていた。署名はよく集まり、12月末時点で13歳以上の町民の6割に達していた。また、この時期以降、室戸市議会、徳島県議会など周辺自治体も反対意思を明らかにするようになった。東洋町に隣接する徳島県海陽町では、住民らによる反対立場での勉強会も行われた。海陽町を含む海部郡3町は、町長らが連携して反対意見を東洋町長に申し入れた。

2007年1月初頭、立場を明確にしていなかったある町議 A 氏が、賛否を問わず議論することを目的に集会を行った。しかし、集まったのは全員が反対派で、署名の数を根拠に A 町議に反対意思を明確にするよう詰め寄った。これ以来 A 町議は反対派の急先鋒となるとともに、議員

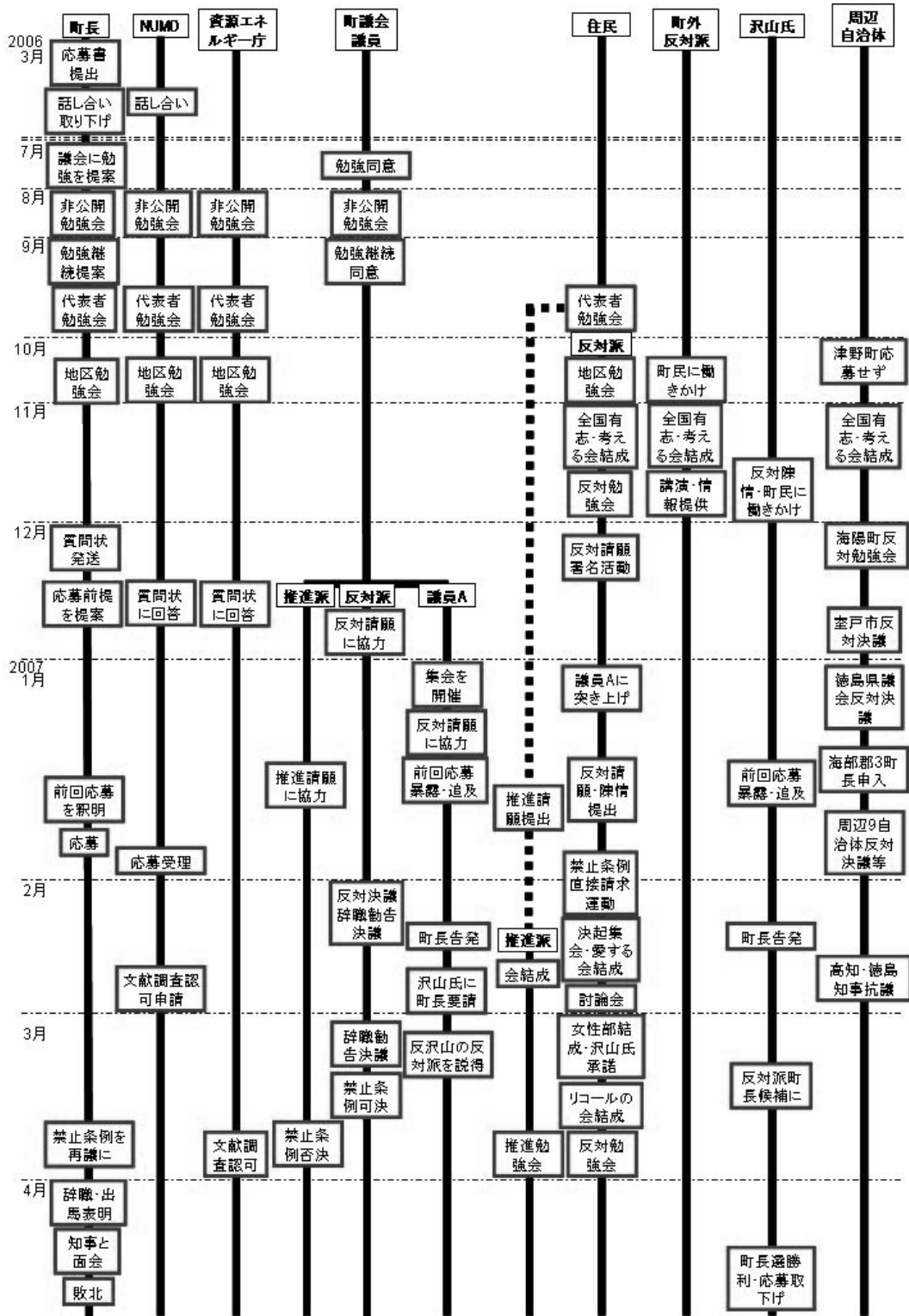


図 2 東洋町の政治過程(概要)

の過半数が反対派となった。

そして1月15日、町内2179名、町外2805名分の署名が、5名の紹介議員の署名とともに町長に提出されたが、この日、事態は急展開する。独自の団体を作って陳情提

出や機関誌発行などの反対運動を展開していた、室戸市民オンブズマン・沢山保太郎氏が、2006年3月に一旦町長が書いた応募書のコピーを手に入れ、A町議らとともに町長に迫ったのである。町長は「軽率のそしりは免れ

ない」と謝罪したが、これによって「町長はすでに独断で応募していた」との認識が一般的なものとなり、町長の立場は非常に厳しいものとなった。推進派の住民団体も署名を提出したが、反対派の署名に比して圧倒的に少ない、町内 200 名分であった。

そして 25 日、さらに事態は動く。町長はこの日、文献調査への応募を発表したのである。当時の橋本大二郎高知県知事は「国・NUMO は応募を受理すべきでない」と釘をさしていたが、NUMO は翌 26 日に応募を受理。反対派は国や町長の権力の強さを認識し、さらに反対の意思を強めることとなった。

反対派は、「核廃棄物持ち込み禁止条例」の制定を目指し、直接請求のための署名活動を開始した。2 月には有力町民を中心として改めて反対派団体「東洋町の自然を愛する会」を結成、町内外の反対派が集まる決起集会が開かれ、町役場でプラカードや旗を掲げながらシュプレヒコールをあげた。反対派が過半数の議会も、応募反対の決議や町長の辞職勧告決議を行った。高知県・徳島県の両知事や周辺自治体も激しく反対意思を表明した。沢山氏と A 町議らが公文

書毀棄罪で町長を刑事告発する動きもあった。一方、町長をはじめとする推進派は、推進派団体「東洋町の明日を考える会」を結成した。

3 月が近付くと、町長リコールへの動きが表面化し始める。反対派では、リコールした場合の町長候補選びが難航していた。このころ、反対派に対する脅しが横行していたからである。紆余曲折を経て、沢山保太郎氏を候補とすることとなった。反対する者も多かったが、「町長は替えられるが核は一生だ」という認識で沢山氏を支持した。その際、A 町議が沢山氏への要請及び擁立のための反対派内の説得に奔走した。「東洋町の自然を愛する会(女性部)」という団体も結成され、勉強会やビラ配り等を行った。この団体も当初は沢山氏擁立に難色を示していたが、最終的には同意した。当初から沢山氏を支持していた町民グループは「リコールの会」を結成、反対派内の対立を残しつつも、反対運動の中核となった。推進派・反対派はそれぞれ独自に勉強会や討論会を開催、対立は決定的に深まっていた。

議会では、多数の署名により直接請求された「核廃棄物持ち込み禁止条例」が一旦可決されたものの、町長が条例を再議にかけ、否決に持ち込んだ。その翌日、資源エネルギー庁は文献調査を認可した。

4 月、町内は両派の対立や憶測、脅し等により非常に混乱していた。町内の状況を踏まえ、町長は民意を問うとしてリコール成立を待たず自ら辞職、出直し町長選となった。選挙の前には、橋本知事のたつての希望により、知事と田嶋氏が面会した。知事の東洋町到着時には反対派が旗等を持って歓迎した。そして町長選がスタート、

推進派は田嶋氏、反対派は沢山氏を候補に立て、一騎打ちとなった。結果は沢山氏が有権者の約 7 割にあたる 1821 票を得て圧勝、翌日には沢山新町長が応募を取り下げた。

以上が東洋町における HLW 処分地決定に係る紛争の政治過程の概要である。この過程を図 2 にフロー図として表現した。

4. 解決困難な対立要因の抽出

東洋町の政治過程から、公募制度に基づく HLW 処分地決定プロセスに起因する解決困難な対立要因の抽出を行った。

4.1. 対立要因の抽出

まず、記述した政治過程におけるアクターの行動とその理由のうち、インタビューでの言説や文献等から「激しい対立」と因果関係を持つと推定できる要因を洗い出した。さらに要因間の因果関係を整理して上位の要因となったものを「対立要因」として抽出した。この因果関係は、文献やインタビューによって裏付けられたものである。因果関係を示す図を下に示す(図 3)。

整理の結果、「応募書提出露見」「状況を見殺した応募・受理」「町主催勉強会」「町外反対派からの働きかけ」「交付金を用いたまちづくりの訴え」「一部推進派の脅し」「レトリカルな反対宣伝」「地域特有の事情」の 8 つが対立要因として挙げられた。

その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アクションを引き起こす様子を、前述の図 1 に示した枠組で記述した。例えば「レトリカルな反対主張」について記述したものが図 4 である。全国的に反核運動を行っている町外の反対派が、町内反対派とともに勉強会を開き、その中で「HLW 一本で原爆約 30 発分の放射能があり、それが 4 万本も埋められる」「町を国に売り渡してはいけない」と、若干レトリカルといえるような表現を用いながら講演をした。参加した町民はその主張に同意、対決姿勢で事業に反対するようになり、反対署名活動を開始。それ以来町側と反対派の話し合いは不可能となった。そのため、この点は「対立要因」といえる。ただし、その「対決姿勢」での反対は、基本的に町を思う素朴な感情に根ざしていることに留意が必要である。議員や推進派の有力者等、各方面から信頼を得ている有力住民を含めてこの講演での主張が浸透していたこと等からも、この反対主張に同意した住民は決して特別な人々ではないといえる。

これらの記述は、すべてインタビューや文献、ブログ等をもとにしている。

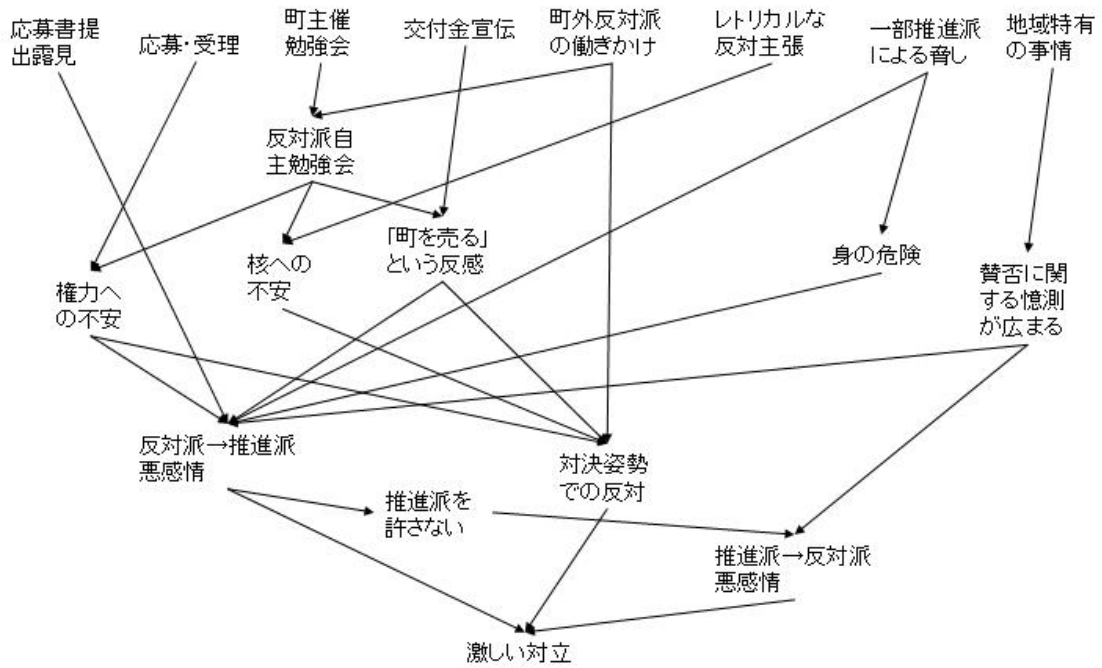


図 3 政治過程において「激しい対立」につながった要因の因果関係

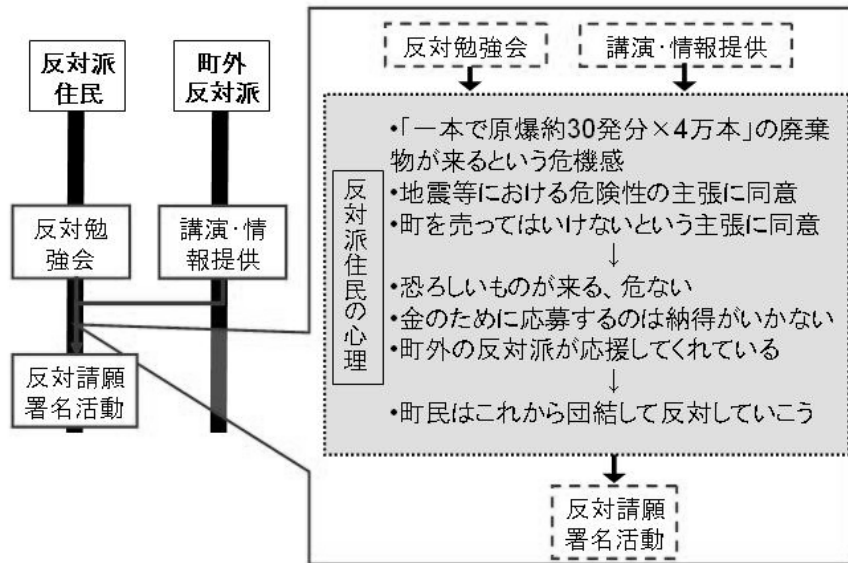


図 4 対立要因の例(レトリカルな反対主張)

また、「応募書提出露見」および「状況を見無視した応募・受理」について記述したものが図5である。2006年3月の応募書提出について自ら言及せず、2007年1月に沢山氏によって暴露されたことで、町長は信頼を大幅に失い、町内は混乱した。その混乱や多くの反対がある状況の中町長が文献調査に応募したことで、反対派は町長の権力の強さを意識し、不安を覚えた。さらにその応募が受理されたことで、反対派は立地プロセスが地元の反対を押

し切って進んでいくという不安を覚えた。よって、反対派は「核廃棄物持ち込み禁止条例」の直接請求というより拒否色の強い反対手段をとるとともに、リコールの検討に入った。ただし、この段階ではまだ町長の翻意に期待していたため、条例の直接請求にとどめていた。以上のように、「応募書提出露見」および「状況を見無視した応募・受理」は対立をより深める原因となったと考えられるので、「対立要因」であるといえる。

その他の対立要因についても同様に記述を行った。

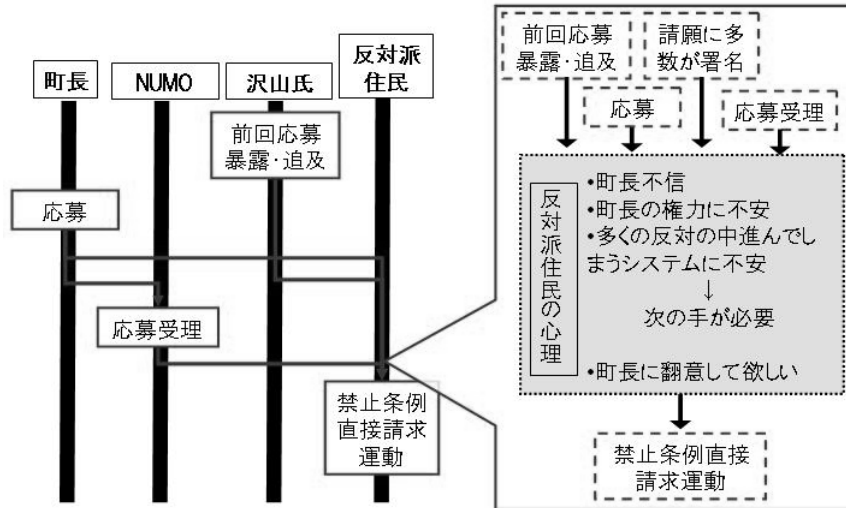


図 5 対立要因の例(応募書提出露見, 状況を見無視した応募・受理)

4.2. 解決策の導出・シナリオ分析

続いて、解決策の導出及びシナリオ分析を行った。

本研究における解決策の導出は、その解決策によって実際に課題を解決することよりも、解決策についてシナリオ分析を行うことで、(公募) 制度に起因する解決困難な対立要因を探ることに主眼がある。そのため、ここでは、対立要因「応募提出露見」及び「応募・受理」に対して「理解が得られてから応募する」、対立要因「一部推進派の脅し」に対して「一部推進派の脅しを防止する」といった、当然といえる解決策については検討しない。また、対立要因「地域特有の事情」に対して「地域対立に配慮する」という解決策については、HLW 立地プロセス外の条件の影響が大きいため、ここでは検討しない、残る4つの対立要因に対し、以下の4つの解決策を考案した。

1. 町外から反対派が来てこのような主張をする、と事前に根回しする
対立要因「町外反対派の働きかけ」「レトリカルな反対主張」に対応する。
2. 技術的問題に第三者からの意見を加える
対立要因「町主催勉強会」「町外反対派の働きかけ」「レトリカルな反対主張」に対応する。
3. 交付金ではなく、国にとっての原子力の必要性と国の重要政策を担う矜持を前面に押し出して理解深耕をはかる
対立要因「町主催勉強会」「町外反対派の働きかけ」「交付金宣伝」に対応する。
4. レトリカルな反対主張に積極的に反論する
対立要因「レトリカルな反対主張」に対応する。
これらの解決策がアクターの心理に影響を与え、心理

状態やアクションを変化させる可能性について記述した。

ここでは、制度に起因する解決困難な対立要因を探ることを主眼とし、解決策が効果を発揮すると仮定している。すなわち、ここで提示するシナリオは他の考えるシナリオに比して起こりやすいとはいえず、むしろ解決策の効果についてあえて楽観的に想定している。本研究では、楽観的な想定にもかかわらず、対立を解消できないと考えられる対立要因を「制度に起因する解決困難な対立要因」としている。

例えば、対立要因「レトリカルな反対主張」に対して、解決策「事前の根回し」、すなわち町外反対派のレトリカルな主張が行われる前に根回しが行われ、それが効果を発揮した場合、東洋町の状況が変化するかを以下のようなシナリオとして推測した。

X 町およびNUMO では、X 町が HLW 処分のための文献調査に応募するかどうかを検討するため、勉強を進めることとなった。町長・役場の主要職員・町議会議員の中では、賛否は分かれるものの、勉強を進めること自体について異論はなかった。

ここで、東洋町での紛争を踏まえると、この検討について公表すると、町外から反対派がやってきて、町内の反対意識を持つ町民と結びつき、反対運動が激化して話し合いが進められなくなってしまうことや、反対意見を持つ住民に対して過激な推進派から脅し等の行為が行われてしまうことが予想される。そこで NUMO は、推進・反対どちらの結論が導かれるとしても、それが冷静な議論によって行われるために、公表前に、X 町各地区の信頼を得ている有力者に対し、以下2点を根回しすることとする。

- ・ 賛否の結論を冷静に出すための勉強を進めていく

こと

- 今後、町外から過激な推進派・反対派がやってきて運動を激化させようとするが、町内が混乱するため、冷静に対処してほしいこと

すなわち、町民が推進・反対運動をしないよう押さえ込むのではなく、あくまで「過激分子」の働きかけに注意するようにという根回しである。

各有力者にも賛否両論があったが、時間をかけて根回しし、勉強するという点では同意を得た。その後、各有力者を経て、住民に根回しの内容が浸透したのち、検討を行っていることを公表するとともに、住民説明会等の勉強活動を開始した。勉強会においては、現在の地層処分技術の現状や、交付金制度、事業による経済効果、事業の意義等が説明される。

住民説明会を経て、住民は賛否両論となる。一部の有力な反対派住民に対して脅しがかけられるが、事前にその可能性を予見していたため、警察・町等とともに冷静に対処できる。

また、反対意見を持つ住民に対し、町外反対派がアプローチするようになる。町外反対派によって、核の恐ろしさ・安全性への疑い等が扇情的に伝えられるが、事前にその可能性を予見し、正確な情報が伝えられていたため、その主張を一方向的に信じることはない。

しかし、町内・町外反対派による「なぜこの町が応募しなければならないのか、金のために応募するのか」という批判については、事実経済効果を見込んでいる推進側から反論ができない。経済効果を見込んでいることを直接に主張することは、反対感情の原因を取り除くような「反論」ではなく、反対感情の存在を是認する「開き直り」となってしまうのである。そのため、結局町内の反対派は推進を含めて議論することに納得がいかず、団結して反対運動を開始することとなる。

以上のように、たとえ事前に根回しを行ったとしても、事業者側・推進側が「金のための応募」という批判に反論できないことが対立の解消を妨げ、対立は解決されないと推測した。

以上のシナリオを図化したものが図6である。

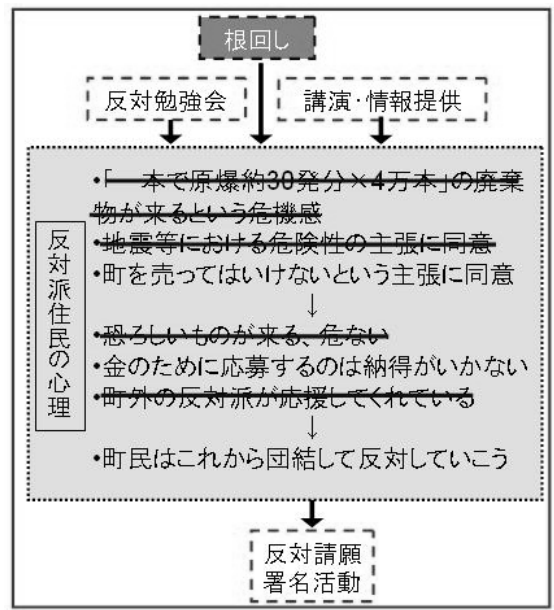


図6 シナリオ分析の例(事前の根回し)

また、対立要因「交付金宣伝」に対して解決策「国の政策を担う誇りを押し出した理解深耕」、すなわち金に関する批判に対して、交付金ではなく国の重要政策のために事業を行うという矜持を押し出して理解深耕をはかった場合について、以下のようなシナリオとして推測した。

東洋町では、推進派が交付金等を売りにして応募を訴えたため、「金のために応募している」「交付金漬けになる」との批判に反論できない。そのため反対派は推進派に歩み寄る理由がなく、対立が激化したと考えられる。当時の橋本知事も「(国は)札束で(地方の)頬を叩くな」と積極的に批判していたほか、交付金の額が東洋町での検討が本格化する直前に大幅増額されるという、「国は金で東洋町を狙いうちしているではないか」という憶測を呼ぶ状況もあった。また、交付金が落ち始めると推進派が増える、反対派から見ると「買収」されるのではないかとという危機感もあった。

そこで NUMO は、交付金ではなく「国の原子力政策を担うという誇り」を前面に出して応募への理解を求めることとする。この立場では、当時の橋本知事の立場と相容れないものではなく、当然ながら交付金の増額等も行われぬ。

住民説明会等では、交付金とそれを活用した事業については「あくまで処分事業を行った結果であり、交付金そのものが目的ではない」との立場から形式的な説明にとどめ、処分事業の意義について中心的に説明する。住民は賛否両論となったが、反対派となった住民も、総論としての処分事業の意義については納得を得られる。

しかし、「なぜこの町が自ら応募するのか」という点については、国の重要政策であるというだけでは納得でき

ない。それにも関わらず自ら応募するのは、自分たちのような貧しい田舎が交付金メリットを享受するためではないかという推測が容易に成り立つ。ここから、やはり施設が危険であるから都会を避けている、という推測にも到達する。そのため、町外反対派らの「金のために町を売るのか」という扇情的な訴えに共感するとともに、この先「買収」によって推進派が増えるのではないかという危機感を覚え、結局対立が激化する。

以上のように、たとえ推進派が交付金メリットを強調しないようにしたとしても、自ら応募して交付金を受け取るという構図自体は変化しないため、批判は残ると考えた。

以上のシナリオを図化したものが図7である。

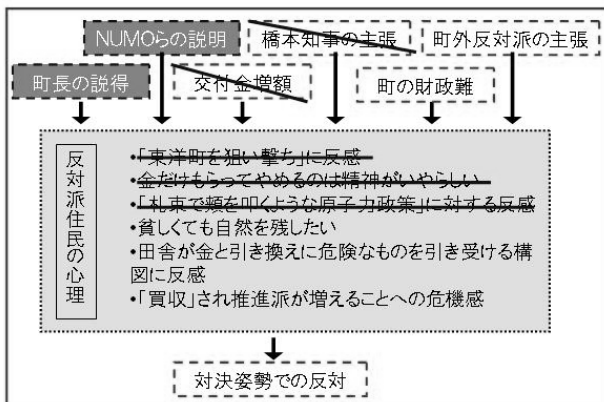


図7 シナリオ分析の例（国の政策を担う誇りを押し出した理解深耕）

他の解決策についても同様の分析を行ったところ、技術的な問題に第三者の意見を加える、レトリカルな主張に積極的に反論を加える、の両策については、効果を発揮するという仮定のもとでは対立要因は残らないと考えられた。

以上より、公募制度には「自ら応募し、交付金を受け取るという構図」の存在により、金目当ての応募であるという批判に反論できないという、制度そのものに起因する解決の難しい対立要因が存在する可能性が否定できないという結論を得た。仮に上記の解決策が完全に機能したとすると、推進・反対双方の意見がそれなりの根拠があると受け止められ、住民がレトリカルな反対主張に一方的に流されることもなくなるであろう。しかしながら、「応募すると交付金が下りる」という構図がある限り、「反感」の根が残り、感情的な対立を招くおそれがある。

すなわち、公募方式のみによる HLW 処分地決定プロセスには解決困難な対立要因がつきまとうことが本研究から示唆できたといえる。

5. HLW 処分地決定プロセスへの示唆

5.1. 申し入れ方式に関する考察

本稿では公募方式のみによる処分地決定プロセスには解決困難な対立要因がつきまとうことを示唆したが、公募方式ではなく、申し入れ方式にした場合、対立は解決されるといえるのだろうか。ここでは、2009年現在の HLW 処分場立地プロセスが「公募方式と申し入れ方式の併用」となっていることから、申し入れ方式によるプロセスに関して本事例をもとに簡単に考察する。

まず、本研究で解決困難な対立要因として挙げた、金目当ての応募であるという批判に反論できないという点については、国から申し入れを受けた自治体が同様の批判を受けた場合、「国から言われて仕方なく受け入れた」と反論することが可能となる。これにより、自治体側は後ろ暗い所がなくなり、筋の通った主張ができるようになり、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」に移行すると考えられる。この移行は感情的対立の緩和に資するものであると推測される。

また、本事例においては、東洋町長による応募の動きに対して橋本知事が強い反対を表明し続けたが、申し入れ方式においては知事の頭越しでの申し入れは考えられず、知事と首長の間で激しい対立が起こることはなくなる可能性がある。

全体として公募方式と申し入れ方式でそれぞれ起こる反対の構図の違いとしては、公募方式においては本事例のように国(NUMOを含む)と首長の双方、特に首長に対する反対となるのに対し、申し入れ方式では主に国に対する反対という形になると考えられる。この国に対する反対は、公募方式にもまして激しいものになる可能性が高い。本事例においても、国・NUMOに「強権性」を感じた反対派が多かった。「改革で地方を弱らせ、危険施設を受け入れざるを得ない状態にしている」という批判も広く受け入れられていた。比較的穏健な反対派でも、成田空港をはじめとするかつて国が強権的に進めた事業を想起していた。反対運動に便乗して政治的主張を行う向きも見られた。申し入れ方式は、より「強権性」が際立つ制度であり、進め方によっては、上に挙げたような火種は公募方式以上に激しく燃えることになる。すなわち、「成田」のような、反対運動の全国的な広がり・政治団体の便乗・武力闘争の危険性まで想定される。その進め方は、本事例を含む事例研究等を踏まえ、慎重に検討されなければならない。

5.2. 事業者によるシナリオ分析の利用の可能性

HLW 処分地決定プロセスに関して本研究が示唆できる一つの点として、事業者(NUMO)がシナリオ分析

を利用して事業の進め方を改善できる可能性が挙げられる。本研究では、様々な解決策が機能したと仮定しても残る「解決困難な対立要因」を抽出するための手段としてシナリオ分析を用いたが、ここでは、事業者があるアクションを起こしたときの各アクターへの影響予測をすることを想定する。

本研究で紹介したシナリオ分析は、あるアクションが他のアクターにどのような影響を与えるかを、過去の事例における特定のアクション・イベントによる影響や、たとえば Theory of Reasoned Action (Fishbein 1967²⁴); Fishbein and Ajzen 1975²⁵)や Theory of Planned Behavior (Ajzen 1985)²⁶といった理論をもとに予測する際に、枠組として用いると有効である。事業者が自らの行動を決定する際、シナリオ分析を経ることによって、その行動を他のアクターにとってもよりよいものにできる可能性がある。すなわち、事業者の現地対応が改善できる可能性がある。

6. 発展

ここでは、本事例から得られた示唆から、今後より深い研究が期待される点について述べる。

6.1. 交付金に対する認識の国・地域による差異

本研究では、「金」に対する反感を解決困難な対立要因として提示した。実際に、当時の橋本知事の発言「札束で頬を叩くな」は注目を集め、反対派の勢いを増す効果を持っていた。知事が東洋町を訪れた際、出迎えた反対派住民が持つプラカードで最も大きかったものには「金と引き換えの放射能は要らない！」と大書きされていた。交付金だけを手にいれ、いざ処分場を造るとなったら手を引こうという意見(制度上は可能である)に対しては、「手を引かせてくれるとは思えない」という意見のほか、「金だけをもらって手を引くのは精神がいやらしい」という意見が共感を得ていた。我が国においては、このように交付金を受け取ることを悪いことととらえる意見は比較的共感を得やすいと思われる。

しかし、世界的にはこの認識は必ずしも一般的ではない。例えば赤尾(2009)²⁷によると、スイスにおいても中・低レベル放射性廃棄物処分場に対する反対運動があったが、住民の意識は交付金への反感よりもむしろ選定プロセスへの反感にあった。また、Chung and Kim (2009)⁷において分析されている韓国の事例では、明確な経済的メリットはむしろ処分場の受容にとって重要な要素として挙げられており、交付金受領という行為は「後ろめたい」もの(あるいは「悪」そのもの)としては捉えられていない。同様に、現在筆者らが現地調査等を進めるフラン

ス・ビュールにおける HLW 処分地下研究所立地の事例においても、交付金受領に対してネガティブな感情を持っていたり、外部の者が反感を抱いたりしているといった話は聞かれず、むしろ当然の代価であるという認識を持っていると思われる。

また、Blowers らの研究²⁸によれば、原子力関連施設がすでに立地している地域・自治体(“Nuclear Oasis”)は、原子力に関する知識量や交付金への依存体質、実施主体と自治体との間にある権力の不均衡などの要因から、放射性廃棄物処分場を含む新たな原子力関連施設の受け入れに拒否反応を示しにくい特性を持っている。韓国の事例⁷でもすでに月城原子力発電所の立地する慶州ではリスク認知が低く、経済的便益に対する認識が非常に高かったといった要因が、中低レベル放射性廃棄物処分場の受け入れに一定の影響を及ぼしていた。このように、原子力関連施設既存地域においては、必ずしも交付金の存在が住民に反感を持たれるわけではなく、むしろ冷静に交付金に関する交渉・判断といったアクションに至る可能性がある。

このような、交付金に対する認識の国・地域による違い、あるいは立地する施設による違いについて、その違いが生じる背景を含めて分析することは、今後の迷惑施設の立地問題の緩和に資すると期待される。さらに、経済的便益の配分方法(フランスの GIP、韓国の各住民への交付金配布、日本の電源三法交付金制度など)や、住民ごとの経済的便益に対する規模感といった要因の影響も、今後の研究において分析される必要があると考えられる。

6.2. 住民参加の形式・タイミングに関する分析

本事例では、まず住民の間に処分場に対する反対の気持ちが生じ、その気持ちを表現する手段として、請願署名や直接請求、リコールといった住民参加の手続きがとられていた。我が国においてはこのように、住民参加の手続きが「反対」のために使われるケースが多い。

しかし、これも必ずしも一般的にいえることではない。韓国では、2003年から2004年にかけて扶安郡ウイドにおいて発生した紛争で自主的な住民投票によって反対意思を表明するという、東洋町の事例に酷似したケースがあった。ところが、同時期に住民投票法が制定され、放射性廃棄物処分地選定制度的にも住民投票という手続きによって意思決定を行うよう方針が転換されると、4自治体が中低レベル放射性廃棄物(LILW)処分地に立候補し、その全自治体で賛成率が6割を超えるという結果となった(うち、賛成率89.5%の慶州市に決定)。もちろん、前述のChung and Kim (2009)の論文で示されているように、扶安郡ウイドのケースとは異なり、住民投票法成立だけでなく、HLWの切り離し、LILW処分施設誘致地

域支援特別法制定（これによる補助金の確約）など、処分地への立候補や賛成率上昇を決定づけた重要要因があったことは事実であろう。しかしながら、推進・反対と完全に色分けがなされる以前の段階から住民が参加でき、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。また、住民投票が反対意思の表明手段として捉えられるのではなく、はじめから意思決定手段として処分地選定制度にビルトインされていることは、先鋭的な反対が卓越する可能性を減じるのではないとも考えられる。このような、住民投票（住民の意思決定手段）や住民が議論に参加する形式やタイミングに関する分析が、各国の事例からなされることが期待される。

以上のような他事例との比較等による知見（特に紛争の結果を決定づけた要因に関する知見）の体系化のほか、放射性廃棄物処分制度や処分地選定に関わる紛争についての分析を通じた、関係する価値・規範の整理といった規範的研究も、放射性廃棄物処分を考える上では必要な基盤的研究といえるだろう。本研究では、HLW 処分場立地地域選定に関わる文献調査への応募によって生じる住民間の紛争や禍根を解決すべき問題としてとらえ、その解決に資する基礎的情報として東洋町における政治過程を分析し、対立要因を示した。しかし、東洋町における調査でも言説として得られていたが、そもそも放射性廃棄物処分事業や原子力利用についての納得が得られていないことが、住民の不信・不満・反感につながっていたことは事実であろう。この点を鑑みても、放射性廃棄物の「排出者責任」や原子力利用と関わる「経済発展」、「環境保護」、さらには都市と地方の「公平性」などといった複数の価値・規範に関して、規範的研究が行われることは重要であると考えている。

また、当然ながら、本研究の不十分な部分について、本事例に対してより詳細かつ多角的な視点で迫ることも可能である。例えば、本研究においては「解決困難な対立要因」の抽出の道具として「解決策」を用いたが、この HLW 処分の問題においては、本来的には「解決策」を精緻化し、事業の進め方を具体的にどのようにすべきか、という点が求められているところである。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に分析し、各解決策の効力を示すなど、さらに HLW 処分問題の解決に踏み込んだ研究も必要となろう。

そのほか、本研究では住民・関係者に対するインタビュー調査および文献調査によって基礎的データを得たが、こうした手法の選択によって住民が潜在的に有する利得構造や、あえて公式には表明することのない交付金への関心などといった要因が適切に評価されていない可能性は否定できない。アクターの意志決定過程記述枠組みでも、アクターの行動がなぜ行われたのかという点に注目

したため、「行動の理由」とまとめられる要素、たとえば規範が政治過程の中で「変化した」ということが重要な要因であった場合、これを十分評価できない恐れもある。今後、東洋町の事例を用いて他の手法による分析を実施することで、多角的に事例を検討し、その上で改めて本事例における政治過程・意志決定に強く影響を与えた重要な要因を整理し直すことが必要であろう。このような多角的な分析を複数の事例において実施することを通じて、放射性廃棄物処分事業における制度的な対立要因分析枠組みや、住民の態度形成分析枠組みなどを方法論化していくことが今後の課題である。

参考文献

- 1) 磯崎育男(1997)『政策過程の理論と実際』芦書房。
- 2) 早川洋行(2007)『ドラマとしての住民運動 社会学者がみた栗東産廃処分場問題』社会評論社。
- 3) 今田高俊(編)(2000)『社会学研究法 リアリティの捉え方』有斐閣。
- 4) 本田宏 (2005)「脱原子力の運動と政治—日本のエネルギー政策の転換は可能か」北海道大学図書刊行会。
- 5) 石山徳子 (2004)「米国先住民族と核廃棄物—環境正義をめぐる闘争—」明石書店。
- 6) Gamson, W.A. and Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *The American Journal of Sociology*, 95(1), 1-37.
- 7) Chung, J.B. and Kim, H.K. (2009). Competition, economic benefits, trust, and risk perception in siting a potentially hazardous facility. *Landscape and Urban Planning*, 91, 8-16.
- 8) Slovic, P., et al. (1991). Perceived risk, stigma, and potential economic impacts of a high-level nuclear waste repository in Nevada. *Risk Analysis*, 11(4), 683-696.
- 9) Kunreuther, H., et al. (1990). Public attitudes toward siting a high-level nuclear waste repository in Nevada. *Risk Analysis*, 10(4), 469-484.
- 10) 高知新聞 2006年8月6日付以降。
- 11) 朝日新聞 2006年9月14日付以降。
- 12) 原田英祐(2007)『東洋町歴史年表・改訂版』自費出版。
- 13) 田嶋裕起(2008)『誰も知らなかった小さな町の原子力戦争』ワック出版。
- 14) まさのあつこ(2007)「それは、『闇』社会からもたらされた—高知県東洋町『放射性廃棄物処分地』騒動記」『論座』2007年8月号, 164-169.
- 15) 東洋町企画商工課(2007)『「高レベル放射性廃棄物の最終処分施設設置可能性を調査」することに関する経過報告書』東洋町役場。
- 16) noe (2007)『美は乱調にあり 諧調は偽りなり』

- <http://noe.mo-blog.jp/weblog/> [2009, September 13].
- 17) 原発さよならネットワーク高知(2006)『それがたまるか！！』 <http://geki1015.cocolog-nifty.com/blog/> [2009, September 13].
- 18) Greenstein, F.I. and Polsby, N.W.. (1975). *Micropolitical theory*. Addison-Wesley series in political science; Handbook of political science ; v. 2. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- 19) 白鳥令(2001)『政策決定の理論』東海大学出版会.
- 20) Elbing, A.O. (1970). *Behavioral Decisions in Organizations*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- 21) 秋吉貴雄 (2007) 『公共政策の変容と政策科学』有斐閣.
- 22) Gerrard, M.B. (1994). *Whose Backyard, Whose Risk: Fear and Fairness in Toxic and Nuclear Waste Siting*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- 23) 西郷貴洋(2009)『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政治過程分析』東京大学大学院工学系研究科修士論文.
- 24) Fishbein, M. (1967). Attitude and the prediction of behavior. In Fishbein, M. (Ed.) *Readings in attitude theory and measurement*. New York: Wiley.
- 25) Fishbein, M. and Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- 26) Ajzen, I. (1985). From intentions to actions: A theory of planned behavior. In Kuhl, J. and Beckmann, J. (Eds.) *Action control: From cognition to behavior*. New York: Springer-Verlag.
- 27) 赤尾宣長(2009)『スイス・ヴェレンベルグにおける低・中レベル放射性廃棄物処分場における住民の態度形成の分析』東京大学大学院工学系研究科修士論文.
- 28) Blowers, A., Lowry, D. and Solomon, B.D. (1991). *The International politics of nuclear waste*. London: Macmillan.

謝辞

高知県・東洋町でのインタビュー開始にあたり多大なご協力をいただいた高知県議会議員・植田壮一郎氏、また、長時間にわたるインタビューにご協力をいただいた東洋町及び室戸市の皆様に深く感謝申し上げます。インタビューに同行いただいた高知工科大学・中川善典講師ご夫妻にも併せて感謝申し上げます。

本研究は科研費・基盤研究 (B) (課題番号 21360465) の助成を受けたものである。

DECISIVE FACTORS OF THE DISPUTE REGARDING HIGH-LEVEL RADIOACTIVE WASTE REPOSITORY SITING AT TOYO-CHO, KOCHI, JAPAN: AN ANALYSIS OF POLITICAL PROCESS AND POSSIBLE SOLUTIONS

Takahiro SAIGO¹, Shunsaku KOMATSUZAKI², and Hideyuki HORII³

¹Ms.Eng., Mitsubishi Research Institute, INC., Science and Safety Policy Research Division
(E-mail: saigo@mri.co.jp)

²M.A. (Political Science) Research Fellow, Graduate School of Engineering, The University of Tokyo
(E-mail: komatsuzaki@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

³Ph.D. (Sociotechnology), Professor, Graduate School of Engineering, The University of Tokyo
(E-mail: horii@civil.t.u-tokyo.co.jp)

Between 2006 and 2007, Toyo-cho, Kochi experienced a serious antagonism among citizens caused by the dispute regarding the decision making of high-level radioactive waste (HLW) repository siting. In order to avoid such an antagonism in future candidate municipalities, decisive factor(s) of the dispute, especially unavoidable one(s) under the "voluntary-base" siting policy, must be analyzed. Based on our political process analysis, causal analysis and scenario analysis, it has been found that the "voluntary-base" siting policy cannot avoid the decisive factor that a voluntary application disables an applicant municipality from refuting the opposing movement criticizing "application for money".

Key Words: High-level radioactive waste repository siting, political process, scenario analysis, decisive factors of dispute, Toyo-cho, Kochi