

韓国における放射性廃棄物処分場立地過程の 政治過程分析

POLITICAL PROCESS ANALYSIS OF RADIOACTIVE WASTE DISPOSAL SITE SELECTION IN SOUTH KOREA

山口 陽央¹・小松崎 俊作²・堀井 秀之³

¹学士(工学) 東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻修士課程
(E-mail: yamaguchi-a@ip.civil.t.u-tokyo.ac.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.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.u-tokyo.ac.jp)

韓国では放射性廃棄物処分場の立地場所について19年に渡って9回もの選定を試みてきたが全て立地決定に至らなかった。その後2005年3月に中低レベル放射性廃棄物(LILW)処分施設のみをキョンジュ市に立地決定している。この10回目の選定では自主的に応募した4地域が誘致を同時住民投票で争うような形となり、それまでの失敗事例とは状況を異にした。本研究では長い失敗の時期を経て立地決定に至った理由を明らかにするために、政治過程における因果関係の分析を行った。その結果、「LILW 処分場の立地決定」という結果に支配的な影響を与えた要因としてHLW 中間貯蔵施設の切り離し、経済的便益の大きさ、誘致地域支援特別法の制定、住民投票の制度化、国家的アジェンダとしての取り組み、プランの失敗の6つを導き出した。

キーワード：放射性廃棄物処分、政治過程、因果関係分析、韓国キョンジュ市

1. 研究の背景・先行研究、研究の目的

主に原子力発電所から発生する放射性廃棄物の処分施設立地場所決定に際して、各国で住民紛争の問題が現在・過去において多数発生している。韓国では高レベル放射性廃棄物(HLW)の中間貯蔵施設及び中・低レベル放射性廃棄物(LILW)の最終処分施設の立地地域選定が1987年から開始され、それから19年間に計9回の選定を行ったが住民の強い反対が主な原因となり全て失敗してきた。2005年にHLWとLILWを切り離し、LILW最終処分施設のみ立地地域選定が公募によって行われ、4地域が応募した。2005年11月の同時住民投票では4地域すべてで賛成が過半数を大きく超える結果となり、もともと賛成率の高いキョンジュ(慶州)市に立地が決定した。なお韓国では、現時点では再処理を行わず使用済核燃料(SNF)を直接処分する方針をとっているため、本稿でのHLWとはSNFを指す。過去の失敗を経て立地地域を決定した本事例の支配的要素を明らかにすることは、日本を含めた放射性廃棄物処分場立地を目指す国々にとって有益な示唆を与えるものと考えられる。また今後さらに増加する原子力新興国においても処分場問題はいずれ発生するものであり、原子力先進国の経験を伝えることが必要である。

本事例に関する先行研究として、Chung and Kim (2008,2009)¹⁾²⁾はキョンジュ住民に対するアンケート調査結果を共分散構造解析することにより、受け入れ態度形成に影響を与えた心理的な主要因として、他地域との競争心、経済的便益の認知、信頼、リスク認知の四つを導いている。

本研究では国の政策が住民の心理的要因に大きな影響を及ぼし最終的な立地の可否を左右するという仮説に基づき、その政策はどのように生み出され、立地決定という結果につながったかを明らかにすることを目的とした。そのためにLILW 処分場の立地決定に至った韓国の事例について政治過程の全体像を把握し、政策及び事象の間にある因果関係を分析し、立地の可否を左右した要因を明らかにした。

2. 研究の方法

分析の方法としては西郷ら(2010)³⁾の、行為・事象・(それらの背景にある)意図の因果関係に基づく記述的・解釈的分析というスタンスを踏襲した。

本研究ではまず韓国における放射性廃棄物処分に関する政治過程について詳細な記述を行った。記述の対象としたのは1987年の処分場立地選定の開始から2005年の

LILW 処分場の立地までの期間である。政治過程を記述するために新聞記事⁴⁾⁵⁾や記者発表⁶⁾⁷⁾⁸⁾、報告書⁹⁾、研究論文¹⁾²⁾¹⁰⁾¹¹⁾といった文献調査に加えインタビュー調査を行った。インタビューは2009年8月、10月に一回1~2時間で計12回、12名に対し行われた。下表Table 1にインタビュー対象者を一覧として示し、以降インタビューに基づく記述は記号a-lを上付き文字で付すことで表す。

Table 1 インタビュー対象者

a	元産業資源部・原電支援団メンバー
b	キョンジュ市民団体代表 (推進派)
c	環境 NGO 代表 (原子力反対派)
d	元 KHNP・放射性廃棄物担当者
e	キョンジュ推進団体メンバー
f	キョンジュ地方紙社長
g	キョンジュ推進団体代表
h	キョンジュ大学教授・地盤工学
i	産業資源部 (現知識経済部) 原子力局
j	サイト選定委員 (大学教授・原子力工学)
k	サイト選定委員 (大学教授・国際政治学)
l	中央紙・研究員

こうして記述した詳細な政治過程に基づき、因果関係について分析を行った。因果関係は重要と考えられる政策決定といった観点ごとに分析を行った。因果関係分析は主にインタビューデータに基づいて行った。まずインタビューデータから、政策決定が受けた影響または政策決定が与えた影響について言及しているか、各時点でのアクターの考えや行動の動機・きっかけについて言及しているかという点に着目し言説を抽出した。さらに抽出した言説を6つの観点に分け、それぞれに読み取れる因果関係を文章及び図によって記述した。因果関係分析に基づき、「2005年のLILW処分場立地決定」という結果に大きな影響を及ぼした要因の抽出を行った。本研究では政治過程の結果に影響を及ぼしうる住民心理、政策、政治環境及びイベントの全てを要因と呼ぶこととする。

3. 政治過程の記述 (概要)

韓国における放射性廃棄物処分事業は1984年、第211回原子力委員会において科学技術部 (MOST) が国家放射性廃棄物管理政策を策定したことによって始まった。1986年には原子力法の改正によって、韓国原子力研究所 (KAERI) を実施主体とした具体的な処分計画が定めら

れた。中低レベル放射性廃棄物処分施設を1995年末、使用済核燃料中間貯蔵施設を1997年末までに建設するという計画であった。

最初のサイト選定は1987年に行われた。いずれも朝鮮半島東海岸側で、ウルジン (蔚珍) 郡、ヨンドク (盈徳) 郡、ヨンイル (迎日) 郡の3地域が候補地として選ばれた。翌年の1988年には地質調査が開始されたが、住民の強い反対が発生し、1989年には公式に調査が中止されることとなった。これが韓国の放射性廃棄物処分事業における最初のサイト選定失敗である。

続いてのサイト選定は1990年に行われた。政府は忠清南道の協力の下、内密に地質調査を開始し、忠清南道テアン (泰安) 郡アンミョン (安眠) 島が候補地として選定された。しかし、アンミョン島が選定されたことを公に発表する前の1990年9月に、新聞によって計画が報道されてしまった。これによって反核団体や住民は激しい反対運動を開始した。その結果、政府は1991年10月の第227回原子力委員会において計画を正式に中止した。

1991年には地方自治体から候補地を募る立地プロセスが導入され44ヶ所が受け入れを表明した。専門家の意見を踏まえた選定として、その中から6地域が候補地として選び出された。しかしそれ以上選定作業が進むことはなかった。

1994年1月に「放射性廃棄物管理推進と施設周辺地域への支援に関する法」が発表された。この法律の中で500億KRW (大韓民国ウォン) を立地サイトに交付することが約束される。これを受けてウルジンでは、有権者の57%の署名を集めて誘致しようとした。しかし周辺自治体からの反対運動が活発化し、政府はウルジンを処分場立地に不適と判断した。

こうして自治体の自発的な誘致による立地選定が繰り返し失敗に終わったことから、政府は10ヶ所の潜在的な候補サイトにおいて詳細な調査を行い、7つの候補地を選定し、さらに選定を進めた結果、インチョン (仁川) 市クルオブ (掘業) 島が最終候補地として選ばれた。1995年6月にはクルオブ島の発展と福祉のための基金として500億KRWの基金が設立された。事業は順調に進んでいるように思われたが、1995年10月の詳しい地質調査によって活断層が見つかり、政府は計画を断念せざるを得なくなった。

1996年にはこれまでの失敗を省みて、第245回原子力委員会での政策改定で、監督省庁と実施主体の変更がなされた。監督省庁は科学技術部から商工部 (後に省庁再編により1998年産業資源部 (MOCIE)、2008年知識経済部 (MKE) にそれぞれ変更) に、実施主体はKAERIから韓国電力公社 (KEPCO) (後に分社化により韓国水力原子力会社 (KHNP)) にそれぞれ変更された。さらに1998年9月に行われた第249回原子力委員会において放

放射性廃棄物管理計画が変更された。主な変更点は選定方法と建設の年限である。選定方法は誘致公募方式と実施主体による選定の二つを並行して実施する方式を採用した。施設建設の年限は、中低レベル放射性廃棄物処分場を2008年末までに、使用済核燃料中間貯蔵施設を2016年末までに建設することが計画された。

2000年6月には、先の原子力委員会での決定に従って誘致公募が開始された。さらにこの時、支援基金をそれまでの500億KRWから3000億KRWへと引き上げた。この公募に対し7つの地域で所属自治体に誘致請願がなされた。しかし公募の締め切りである2001年7月までに正式に応募した自治体はなかった。これは申請の条件である地方議会での承認が得られなかったためであった。

2001年に政府は再び候補地の事前選定を行った。この選定では立地に適した条件から候補地を選定し、その後自治体や地方議会との話し合いや詳細な調査を通して最終候補地を絞り込む方法をとった。定められた手続きにより2002年12月に、4地域が候補地として選定された。このことは第252回原子力委員会の報告を経て、2003年2月4日に公式に発表された。

2003年4月には放射性廃棄物処分施設の立地についてさらなるインセンティブを付与することが発表された。すなわち支援金3000億KRWの用途について自治体に裁量権を与えること、実施主体KHNP本社の立地自治体への移転、及び国策事業である陽子加速器研究施設の立地である。

そして2003年5月には放射性廃棄物管理施設と陽子加速器事業という二つの国策事業についての誘致公募が開始された。この時、応募した地域は事前選定された4地域よりも優先されることとなっており、もし期限の2003年7月15日までに応募がなかった場合は4地域から最終候補地が選ばれることになっていた。

この公募に対して唯一名乗りを上げたのがプアン（扶安）郡ウィ（蟬）島であった。ウィ島の住民から請願を受けたプアン郡は、郡議会で誘致申請に関する決議を行うが反対多数で否決された。しかし今回の公募では地方議会での合意は条件に含まれていなかったため、プアン郡の首長は2003年7月に誘致申請書の提出に踏み切った。誘致に対する反対運動は郡内で激化し暴力事件が起こるまでに発展した。反対派団体が2004年2月14日に自主的に行った住民投票において、反対が91.83%という圧倒的多数となったことから政府がプアンへの立地を断念せざるを得なくなり、この紛争は事実上決着した。

2004年2月4日、プアンでの住民投票の実施を待たずに政府は新たな誘致公募を開始した。この公募がこれまでと異なる点は、1月29日に公布され7月29日に施行される住民投票法に基づいた住民投票による選定プロセスが含まれていたことである。また誘致公募が始まった

直後の2月14日には、産業資源部内に原電支援団という専門組織が作られており、政策推進の役割を担うようになった。この公募に対し10地域が所属自治体に対して誘致請願を行ったが、正式に応募する自治体はまたしてもなかった。

正式に選定プロセスが終了すると、プアンの失敗や誘致公募に対する申請がなかったことを省みて、多くの政策転換が行われた。その中でも大きな政策転換が使用済核燃料（高レベル放射性廃棄物）と中低レベル放射性廃棄物の切り離しである。

2005年3月2日には中低レベル放射性廃棄物処分施設の誘致地域支援に関する特別法案が本会議において可決された。特別法の主な内容は以下のとおりである：1)特別支援金、搬入手数料、KHNP本社の移転といった経済支援策の明文化、2)誘致地域に対する支援事業を目的とした特例制度の導入、3)使用済核燃料関連施設が、中低レベル放射性廃棄物処分施設の誘致地域に建設されることを禁止する規定の明文化、4)2004年7月に施行された住民投票法に基づく住民投票の結果に従い立地の是非を決定すること、5)透明性・民主性のある選定プロセスを保証、6)サイト選定委員会の設置。

3月11日にはサイト選定委員会が発足した。サイト選定委員会は様々な分野の専門家による委員会であり、選定基準や選定手順を決め、住民に対する事業の説明を行うための組織である。

2005年6月16日、中低レベル放射性廃棄物処分場の誘致公募が開始された。2005年8月の締め切りまでに応募したのはキョンジュ市、クンサン（群山）市、ポハン（浦項）市、ヨンドク郡の4自治体であった。応募が複数であったため規定通り同時住民投票が行われ、最大の賛成率の地域に立地決定することとなった。2005年11月2日に住民投票が行われ結果はTable 2の通りであった。4地域全てで賛成多数となり、その中でも最大の賛成率89.5%を得たキョンジュ市にLILW処分場の立地が決定した。

以上が韓国における放射性廃棄物処分事業の政治過程である。この過程をTable 3に年表として示した。

Table 2 各候補地の投票結果⁷⁾

候補地	キョンジュ	クンサン	ヨンドク	ポハン
選挙人数	208607	196980	37536	374697
投票者数	147636	138192	30107	178586
投票率	70.8	70.2	80.2	47.7
賛成率	89.5	84.4	79.3	67.5

Table 3 放射性廃棄物処分場立地に関わるイベント・政策決定

時期	イベント	政策決定
1984		国家放射性廃棄物管理政策の策定
1986		放射性廃棄物処分計画の設定
1987-89	第一次サイト選定 中止	
1990-91	第二次サイト選定 中止	
1991	第三次サイト選定 (公募) 中止	公募による選定の導入
1994.1 月		「放射性廃棄物管理推進と施設周辺地域への支援に関する法」500 億 KRW の支援金
1994	第四次サイト選定 (自主的な応募) 中止	
1994-95	第五次サイト選定 技術的な原因によって中止	
1996		事業実施体制の再編：監督省庁と実施主体の変更
1998		事業計画の変更 誘致公募と実施主体による選定の並行実施
2000-01	第六次サイト選定 (公募) 正式な応募なし	支援金 3000 億 KRW へ引き上げ
2001-02	第七次サイト選定 4 地域を選定	
2003.4 月		経済的支援策の拡充 (支援金裁量権, KHNP 本社, 陽子加速器事業)
2003-04	第八次サイト選定 公募開始 プアンにおける紛争	
2004.1 月		住民投票法公布 (7 月施行)
2004.2 月	第九次サイト選定 公募開始	サイト選定プロセスにおける住民投票実施を必須 手続きに 原電支援団の設置
2004.11 月	公募締め切り 応募なし	
2004.12 月		HLW 切り離しの意思決定
2005.3 月		「誘致地域支援特別法」制定 サイト選定委員会発足
2005.6 月	第十次サイト選定 公募開始	
2005.11 月	同時住民投票の結果キョンジュに LILW 処分場の立地が決定	

4. 政治過程の因果関係分析と支配的要因

4.1. 政治過程の因果関係分析

政治過程における LILW 処分場の立地決定という結果に至る、政策決定やイベントからの因果関係を分析する。既往研究²⁾では経済的便益の認知、信頼、競争心、リスク認知の4つが住民の態度形成に影響を与えた心理的要因として示された。本研究ではこれらの心理的要因を含め、結果に影響を与えた要因の因果関係を分析した。そこで文献、前章での政治過程の記述、インタビューデータを総合的に判断し、関連の強い事象同士の因果関係を出来るだけ詳細に記述するためには6つの観点に分けて因果関係を分析することが適切と判断した。6つの観点

を選定した過程は以下の通りである。

KHNP や行政関係者へのインタビュー^{a),d),h)}によると、経済的便益の認知に影響を与えた最大の要因は、当然ながら制度上の「経済的便益の大きさ」である。またキョンジュでのインタビュー^{b),e),h)}の結果から、2004年から2005年にかけての「HLW 切り離し」「誘致地域支援特別法の制定」といった重要な政策転換がキョンジュ住民の心理的要因に影響を与えたことが分かり、これらをそれぞれ一つの観点とした。また「(プアンでは)それまでの申し入れ方式での失敗を踏まえて民主的な選定方法になっていないことに対する反感が強かった」⁹⁾など住民投票法とは別に「立地決定プロセス」にも影響を受けていることや、「政府や国務総理室のリーダーシップが立法化等

への強い推進力となった」^{k)}「(原電支援団が作られたこと)で地域への金銭メリットを住民に十分説明するようになった」^{a)}など、政策決定・実行には「実施体制・組織」が重要な要因となっていたこともインタビューによって明らかになりこれらをそれぞれ一つの観点とした。以上は主に実施者側が政策決定を通して地方自治体・住民に影響を与えたものである。一方で、政策決定者以外のアクターとしてプランや過去の事例では全国的な反対派NGOが、キョンジュでは誘致のきっかけとして推進派のNGOが、重要な役割を果たしたと考えられるため「推進・反対両派のNGOの活動」を観点に加えた。

そして観点ごとに、言説の内容と発言者であるインタビュー対象者の立場等を含めて解釈できる因果関係を文章として書き下した。なお各言説はその内容から複数の観点に属するものが多いが、その観点に着目して記述することに留意して文章化した。

さらに文章の記述から読み取れる因果関係を観点ごとに一つの図としてまとめた。図中の各記号の意味は以下のとおりである。四角のノードは政策決定、角の丸い四

角のノードは政策決定以外のイベント、楕円のノードは動機となった考えを表している。ノード間の関係は、矢印で因果関係を表し、線分で包含関係や並列関係を表している。各記号で実線のものは全体の過程に関する事柄であり、キョンジュのみにおいて起こったことで一般化できないと判断したものは点線で記している。また「各地域で誘致が開始されたこと」及び「高い賛成率が得られたこと」が立地決定に直接つながる「結果」とし、図中では太枠で記してある。

例えば、「プランではHLWの危険性に対する反対が強かった」^{d)}、「住民の反対、環境団体の批判の主な対象がHLWだったため切り離しの必要性を感じていた」^{a)}という二つの言説から、「プランの失敗」によって「HLW切り離しの必要性」が認識されたという因果関係が解釈できる。全ての因果関係は、同様の作業によって解釈したものである。作成した因果関係図の例として、HLW切り離しに関する因果関係図をFig. 1に示す。また文末に補遺として全ての因果関係図を付録した。

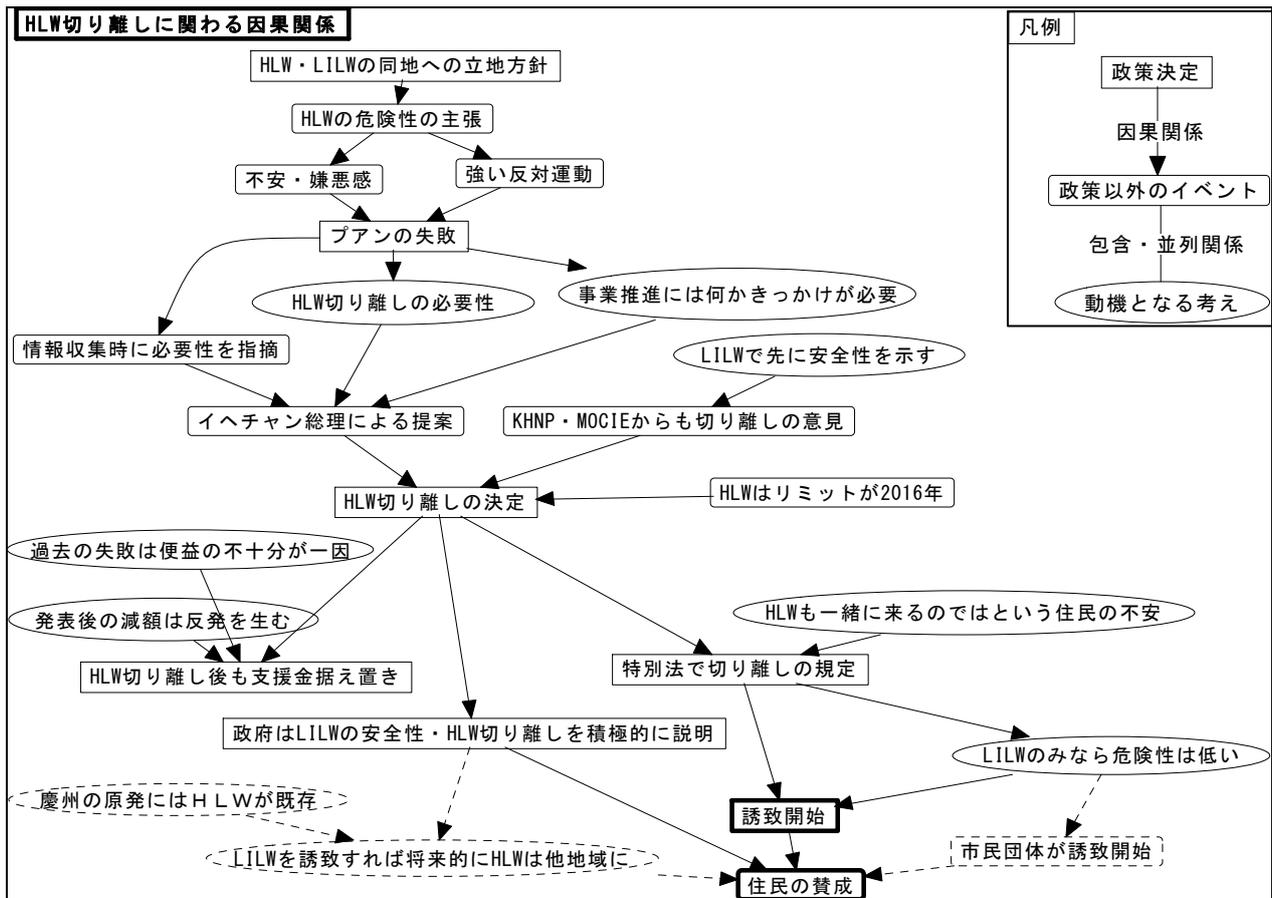


Fig. 1 HLW 切り離しに関する因果関係

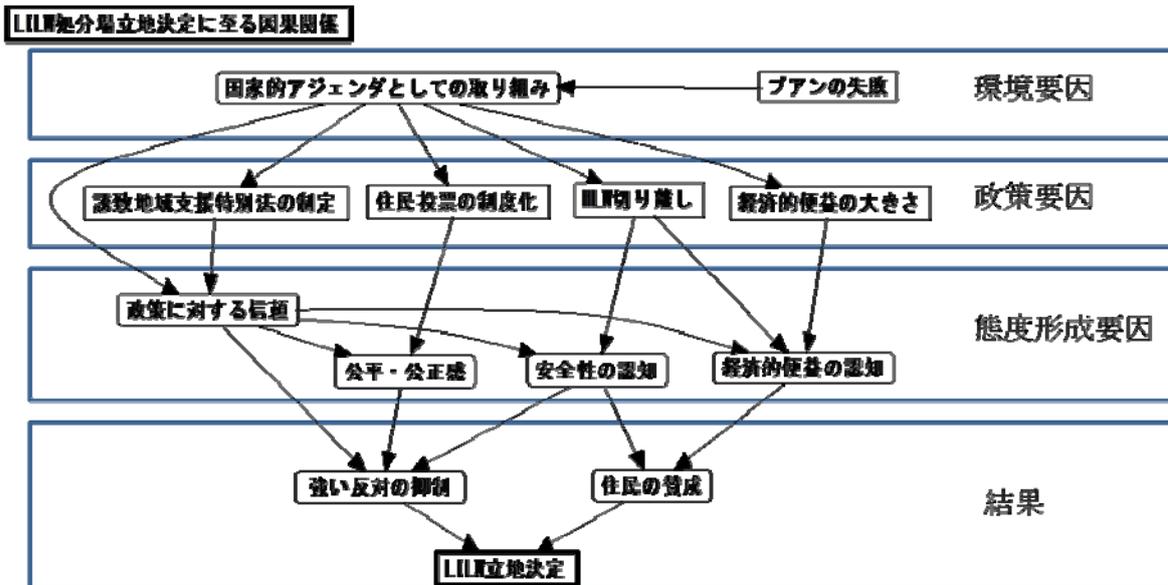


Fig. 2 LILW 処分場立地決定に至る因果関係

こうして作成した6つの観点ごとの因果関係を統合し集約することにより一つの因果関係図 (Fig. 2) とした。これは「LILW 処分場の立地決定」に至るのどのような政策・イベントが影響を与えたのかを示すものである。ここで住民の態度形成に影響する心理的要因を態度形成要因、態度形成要因に影響を与える政策・制度を政策要因、政策要因の形成を導いた一連の環境・イベントを環境要因とそれぞれ定義し区分した。

4.2. 支配的要因

以上の分析から本研究では、Fig. 2の政策要因と環境要因である次の6つの要因A～Fを、LILW 処分場の立地の可否を左右した支配的要因と定義した。

- A.HLW 切り離し
- B.経済的便益の大きさ
- C.誘致地域支援特別法の制定
- D.住民投票の制度化
- E.国家的アジェンダとしての取り組み
- F.プアンにおける失敗

まず過去の事例のように強い反対が生まれないためには、不信感、不公正感、恐怖、といった負の感情を住民の中に生まないことが必要であり、キョンジュにおいては「誘致地域支援特別法」「住民投票制度」「HLW 切り離し」によってこれらの感情は抑制されていたと考えられる。これらの態度形成要因全てが満たされていなければ強い反対の抑制は難しいと考えられる。例えばプロセスは公平で立地は安全だと認知されていても、政策自体に信頼が無ければ反対は抑制できていなかった可能性が高い。よって三つの政策全てを支配的要因とした。

また最終的に住民投票で決めるというプロセスの中で、積極的な反対運動を行わない住民の態度形成は危険性と経済的便益に影響を受けると考えられる。この時デメリットである危険性については、上述の通り HLW 切り離しによって低く認知されている。一方制度上の経済的便益が拡充されたこと、及びHLW 切り離しによって受け入れ施設に対して相対的に経済的便益が大きくなったことによって、住民は経済的便益を大きく認知していたと言える。このように危険性を低く、経済的便益を大きく認知したことによって、住民は賛成態度を形成した。よって「HLW 切り離し」とともに、実際の「経済的便益の大きさ」も支配的要因と言える。

以上は政策が態度形成要因に影響することを通して、「LILW 処分場の立地決定」という結果につながった過程である。ここで態度形成要因とした「政策に対する信頼」「公平・公正感」「安全性の認知」「経済的便益の認知」は、既往研究²⁾による態度形成要因のうち「信頼」「リスク認知」「経済的便益の認知」に対応している。既往研究では、公平・公正感を信頼の構成要素の一つとして扱っていた。既往研究におけるもう一つの態度形成要因である「他地域との競争心」については、キョンジュでのインタビュー^{b)}の結果から、住民の賛成態度を強めたのは確かだが、態度形成に必ずしも不可欠な要因ではなかったことが分かった。そのため本研究における態度形成要因とはしなかった。

ここまで政策によって住民の態度形成要因が影響を受けたことを論じてきたが、遡及してこれらの政策決定がなされるために必要だった要因を考える。まず本問題が「国家的アジェンダとして取り組まれたこと」が政策決

定の推進力となっていたことが分かる。これは4つの政策決定が短期間に進められたことからその影響の強さが伺える。さらに遡り国家的アジェンダとしての取り組みがなされた理由を考えると、「プアンにおける失敗」がきっかけとなっていたことが分かる。「HLW 切り離しは国務総理室から提案されて決まったこと。当時国務総理室が主導権を握っていた。」^{k)}、「2003年のプアンでの紛争はとても大きなものだったので、サイト選定委員会のメンバーは本問題についての特別な決定の仕組みが必要だとわかった。」^{j)}といった言説から、今回の事例ではこの二つのどちらが欠けても政策決定がなされることはなかったと解釈し、支配的要因とした。

以下では、6つの支配的要因が結果に対してどのように影響を与えたのかについて再構築して書き下した。大まかな過程は Fig. 2 及び上述の通りだが、各要因が結果につながる過程を詳しく記述することで放射性廃棄物処分場立地に関わる政策制度の設計に有用な知見を得られると考えたためである。

A. HLW 切り離し

LILW 処分施設と HLW 中間貯蔵施設を切り離して立地することは、2004年12月の原子力委員会で決定され、その後の誘致地域支援特別法の中でも明文化されている。これは抜本的な政策の転換であった。

HLW 切り離しという政策決定は、住民らにリスクを低く認知させることによって立地決定という結果につながったと言える。まず立地される対象から HLW 中間貯蔵施設が外れることで、施設全体としての危険性の認知は下がった。このことは、「LILW は危険性が低いため、態度を反対から賛成に変えた」^{l)}といったように、放射性廃棄物問題に少しでも知識・関心のある NGO や一部の住民に対して、直接的に認知するリスクを小さくする効果があったはずである^{m)}。さらに、それまでは主に HLW の危険性を用いて立地反対を主張してきた外部の NGO が、「HLW が切り離されることによって効果的な宣伝活動ができなくなった」ⁿ⁾。すると、放射性廃棄物問題にあまり関心がない住民がそれまでのように反対派によってリスクを高く認知し、反対運動に加わることもなくなった。

このように住民全体としてリスクを低く認知することは、単純に賛成する人数が増える効果だけでなく、冷静な議論を可能にして国側の主張が受け入れられる状態を作る効果を生んだと考えられる。

B. 経済的便益の大きさ

立地地域にもたらされる経済的支援策の最終的な内容は、3000億 KRW の特別支援金、操業中毎年の搬入手数

料、KHNP 本社の移転、陽子加速器事業の立地、その他の支援事業の計画の5つである。

これらの経済的便益を住民や地方行政はどのように感じていたのか。まずプアンの段階では搬入手数料を除いた経済的便益が示されていたが、それに対してウイ島住民の誘致請願と郡守の強硬な応募がなされたことを考えると、当時の経済的便益を魅力的に感じていたことは確かである。搬入手数料が加わることで経済的便益の認知は大きくなることはあっても小さくなることはないだろう。

経済的便益の認知に影響を与えるのは便益の大きさ自体だけではない。経済的支援が必ず得られるという信頼があること、また経済的便益の代わりに受け入れなければならないリスクが小さくなることによって、経済的便益の認知は高まると考えられる^{o)}。「経済的便益への信頼を与えたのは誘致地域支援特別法によって経済的支援策が法制化されたことである」^{p)}という言説にある通り、信頼には経済的便益の認知を高める効果があった。一方、リスク認知は HLW 切り離しによって低くなったと言える^{q)}。「(HLW 切り離しに伴い経済的便益を減額するのではなく、)支援が据え置きにされたことによって相対的な経済的便益の認知は高められる」^{r)}こととなった。

こうして経済的便益が大きく認知されることは自治体や住民が処分施設を誘致する動機となり、立地決定という結果につながったと考えられる。

C. 誘致地域支援特別法の制定

誘致地域支援特別法では、経済的支援策の内容、立地選定のプロセス、HLW 切り離し、事業実施のための体制が初めて法律という形で規定された。

このことは上で経済的便益について述べたように、住民の信頼を獲得する効果があった^{s)}。事業全体が政策通り行われるという信頼が法制化によって得られた。また国への不信感という悪感情も、法律を作ったことによって拭われたと考えられる。これにはそれまでの「国のやり方は信用できない」という「反対派の主張が、法制化によって抑えられた」^{t)}ことも影響している^{u)}。地方自治体に対する信頼も法制化によって高まった。これは法律という後ろ盾があることで、「堂々と自治体や首長が誘致を住民に訴えることが可能になった」^{v)}ためである。

国・事業・自治体への信頼が高まり、事業者に対する反感と言う反対の一因を抑えることができた。それにより信頼の獲得は反対を抑制し、立地決定という結果につながったと言える。

D. 住民投票の制度化

住民投票を LILW 処分場立地選定プロセスに用いることは二つの法律に基づいて決められた。一つは誘致地域

支援特別法であり、もう一つは住民投票法である。選定プロセスにおいて住民投票を行わなければならない、その結果に従わなければならない、というのはどちらも法律に基づく強力な規定であった。したがって事業実施者側も従わなければならないルールによって、住民に最終的な決定権が保障されたことになる。

「過去の失敗では選定プロセスが民主的でないことに対する反感が常に存在した」⁹⁾が、「住民投票の制度化によってそれが抑えられた」¹⁾。申し入れによる選定に対しては、国からの押し付けであるという意見や、選定に透明性・公平性がないという意見が見られた⁹⁾。そこで国は公募による選定を開始するが、自治体は住民の反対を恐れて応募に踏み切れなかったり、プアンでは首長の独断による応募への批判が起こったりした⁹⁾。住民に最終的な決定を委ねる住民投票を選定プロセスに導入することには、失敗要因となるこれらの反感を抑える効果があった。また住民が決定権を持つことによって当事者意識が高まり、自らの責任において冷静に施設受け入れの是非を判断することができた⁹⁾。その結果が高い賛成率であり立地決定につながったといえる。

これらの政策決定による要因が支配的であった理由は、それぞれが住民の反対というそれまでの失敗の原因を解決する解決策となったためである。住民が反対態度をとる原因はリスクへの不安、不十分な経済的補償に対する不満、国・実施主体・選定プロセスに対する不信感といった複数の要因であった。住民からの強い反対を引き起こさないためにはこれらの原因を同時に解消する必要がある。第十回の選定においては4つの支配的な政策によってこれらの反対原因全てが抑制され、住民が賛成態度を形成し立地決定に至ったと考えられる。

E. 国家的アジェンダとしての取り組み

立地決定は、国家的アジェンダ、すなわち国が全力を挙げて解決しなければならない課題として、放射性廃棄物処分場立地問題に取り組んだ結果であると言える。本問題を明確に国家的アジェンダとしたのはノ・ムヒョン大統領である¹⁰⁾。さらに「原子力委員会においてHLW切り離しを提案したのはイ・ヘチャン国務総理」⁹⁾だった。大統領と国務総理がリーダーシップをとったことが、抜本的で速やかな政策の転換を可能にした。二人のリーダーシップの下、産業資源部やKHNP、原子力委員会、サイト選定委員会が政策形成の実務を行っていった⁹⁾。国家的アジェンダとして取り組まれなければ、HLW切り離しや特別法の制定といった立地決定につながる政策決定はなされなかったと考えられる。そしてそれらの政策決定は、これまでに述べたように立地決定につながっている。さらに国家的アジェンダとしての取り組みには、

地域住民の政策に対する信頼を高めるという効果もあった¹⁰⁾。

F. プアンの失敗

プアンでの失敗も、重要な政策決定につながったという意味で結果に対して支配的な要因だった。プアン以前の過去の失敗の後にも政策変更は行われた。しかし2005年の選定がHLW切り離しや特別法の制定、住民投票制度といういわば万全の態勢で行われたのは、やはりプアンの失敗の影響が強かった。国家的アジェンダとして取り組まれたのは、プアンでの紛争が大きな問題になり、政府に危機感が生まれたことがきっかけとなった⁹⁾。また制度設計においても、事業実施者が「(プアン時)HLW中間貯蔵と一緒に3000億KRWでは少ないという批判があったので減額はされなかった」⁹⁾、「プアンで、郡首長が議会の同意を得ずに応募したことにより紛争が激化したことから、住民投票でより民主的に決定することになった」⁹⁾と証言するように、プアンの失敗を踏まえて効果的な政策が生み出されたことが分かっている。

これら二つの要因は先述の4つの政策が形成されるのに必要な状況、イベントであったと考えられる。4つそれぞれの政策によって住民の反対を緩和できるということは過去の失敗の時点でも容易に予想できたはずであるが、これらの重要な政策決定を行うことは政府にとって負担も大きいものであった。また全ての反対原因を同時に抑制しなくても、ある程度の政策で立地出来るのではないかという考えもあったと思われる。そのため過去の選定では、直前の選定で特に問題となった点についてのみ政策を変更するという対応しかなされてこなかった。しかしプアンにおける紛争がこれまでになく激しいものとなったこと、それに伴い放射性廃棄物処分場問題が国家的アジェンダとして取り組まれたことが、抜本的な政策決定を行う推進力となったと言える。またこの時サイト選定委員会や原電支援団によって、過去の失敗やその原因、存在する問題の徹底的な分析が行われ、立地決定のために必要な要因が適切に見出されたと言える。

5. 結論

以上の分析結果より、韓国の放射性廃棄物処分場立地に関わる政治過程について以下に簡潔に記述する。

1987年の事業開始から幾度も立地地域選定に失敗してきた韓国では、ノ・ムヒョン政権発足までに経済的便益の拡充、プロセスの民主化といった対策を講じてきた。それらは最終的に「大きな経済的便益」と「住民投票の制度化」という形になった。これらの政策によって住民

の経済的便益の認知は上がり、公平性・公正性を感じさせることも出来たが、問題解決には至らなかった。さらに「プアンの失敗」をきっかけとして「国家的アジェンダとしての取り組み」が進められたことにより、「HLW 切り離し」が決定され、それまでの政策決定が「誘致地域支援特別法の制定」によって法制化された。HLW 切り離しはリスクを低く認知させるとともに経済的便益の認知を相対的に高める効果があった。特別法の制定によって、国・事業への信頼や政策の内容に対する信頼が獲得された。このように政策の影響によって住民の受け入れ態度が形成され「LILW 処分場の立地決定」という結果に至ったと言える。

本研究では、韓国の放射性廃棄物処分場立地に関わる政治過程を次のように結論付ける。4つの政策要因が、住民の態度形成に影響を与えたことが、LILW 処分場立地決定という結果を実現した。政策は住民の態度形成要因に影響しており、それが立地決定という結果につながった。4つの政策要因が生み出されるために、2つの環境要因が重要な役割を果たしていた。以上より、放射性廃棄物処分場立地には受け入れ地域住民の態度形成に与える影響を考慮した政策立案が必要であり、その政策形成には政治的環境が影響を与えていることが示唆される。このことは、放射性廃棄物処分場立地に関わる政策制度の設計に有用な知見だと考えられる。

さらに本研究では住民の態度形成要因が、政策によって影響を受けたこと及びその過程を明らかにした。キョンジュにおいて形成された住民の態度は処分場の受け入れであったが、その態度はFig. 2に示されるように、「強い反対をしない」というものと「処分場の受け入れに賛成する」という二つの意思決定に分けられると考えられる。仮にこれらが「強い反対をしない」と意思決定した後には賛成か反対かを決定するという過程を辿るとすると、最初意思決定はより感情的なものであり二度目の意思決定はより合理的なものだと言える。これは社会心理学の態度変容の理論である精緻化見込みモデル¹²⁾における周辺ルート処理と中心ルート処理の關係に類似している。初めに不安や怒りといった負の感情が高いと情報を詳細に吟味することなく、事業実施者や反対団体との関係性・信頼といった周近的な手掛かりに基づき態度形成する(周辺ルート処理)。この段階をクリアすると、受け入れによるコストと便益といった情報を理解して合理的な判断が行われる(中心ルート処理)。このように考えると、プアンとキョンジュ、日本の東洋町³⁾における住民の態度形成は次のように説明できる。プアンでは独断申請をした首長への怒り・不信感や反対団体から与えられた情報による恐怖といった感情が先行したことで、情報を詳細に吟味することなく強固な反対態度が形成されてしまった。東洋町でも、町外反対派の恐怖を煽る情報提供や

町長の秘密裏の応募の暴露によって恐怖・不信感が形成され、周辺ルート処理による反対態度形成が行われた。一方キョンジュでは、住民投票による民主的な決定プロセス・特別法の制定により不信感が、HLW 切り離しにより恐怖が抑制されたことによって住民は中心ルート処理による態度形成を行った。ここでは受け入れによるコストと経済的便益といった情報を理解して、合理的に判断されたと考えられる。

このような住民の態度形成過程が明らかにされることは、政策・制度の設計において重要である。今後住民の個人レベルの態度形成についてのインタビュー・アンケート調査や他事例との比較によって、よりミクロな意思決定・合意形成過程を分析することが望まれる。

6. 発展: 今後の研究

支配的な4つの政策要因は本事例に特有の状況が可能にした部分が多く、態度形成要因に影響を与える具体的な政策として他国でこれらの政策がそのまま使えるわけではない。そこで本研究の分析から、今後の政策設計へ有用な知見を与える研究について考察した。

6.1. HLW 処分問題への示唆

まず本研究によるHLW 切り離し、経済的便益、誘致地域支援特別法制定の三つの政策についての考察から、今後の研究に対して与えられる示唆について述べる。

韓国において、HLW の処分方法が決まっていなかったことやLILW の原子力発電内貯蔵容量の限界が迫っていたことといった当時の状況が、HLW 切り離しという政策決定を可能にした。これによりそれまでのHLW の危険性に対する認識が、かえってLILW 処分場のリスクを低く認知させることにつながった。しかしHLW 処分問題を先送りしたことに対する批判も存在する⁹⁾。本稿において本事例を「成功事例」としなかったのはそのためである。しかし「HLW 切り離しによって、LILW は危険性が低いこと、HLW を一緒には入れないことを政府のほうから説明し認識させるようになった⁹⁾という言説にあるように、HLW 切り離しには事業者の住民に対する説明の姿勢に変化をもたらす影響もあったと考えられる。

誘致地域支援特別法の制定はその中に規定された政策に対する住民の信頼獲得につながった。「経済的支援は法律になっていなければ、たとえ長官クラスが発言していても賛成はしていなかっただろう。法律という形だったから信頼できた⁹⁾」といった言説から分かるように、法制化されているかどうか信頼を決定づけていた。これには、政権交代により政策が大きく転換される可能性がある韓国の政治的環境が関係していると推測される。

経済的便益についてはキョンジュでのインタビューで、「(誘致の) 動機となったのは、文化財があり産業に制約があるという状況とそれまでにテコンドー公園、競馬場という国策事業誘致に失敗していたことから、地域発展を強く望んでいたこと」⁹⁾という言説が得られた。ここから経済的便益と地域振興の要請の強さには関係性があると解釈できる。

以上より次のような論点について本事例を踏まえたさらなる研究がなされるべきである。特別法の制定が信頼を高め、HLW 切り離しがリスクを低く認知させたことは、候補地住民の外部反対団体の主張に基づく早期の反対態度形成を抑制した。その後、情報を吟味した冷静な判断によって賛成態度は形成されたと考えられる。プアンや東洋町では実施主体が説明を行う前に候補地に入った反対団体のレトリカルな主張により、事業への不信感やリスクに対する恐怖感情が先行して強固な反対態度を形成した住民が多くいたと考えられる²³⁾。一方キョンジュでは外部の反対団体の事業の不正性や危険性に対する主張は住民に浸透せず、経済的便益等の情報を吟味する冷静な議論が可能になったと言える⁶⁾。このように冷静な議論には極端な反対意見に住民が影響されないことが必要であり、そのための要因についての研究は制度設計に有用な知見をもたらすと考えられる。まず信頼については、政策によって住民の信頼が影響される過程や信頼が情報の認知に与える効果に関する研究が考えられる。また HLW 切り離しがリスクを低く認知させたのは、切り離しの事実だけでなく事業者の積極的な説明にも由来すると考えられることから、住民の知識向上のための教育活動の効果についてさらなる研究が望まれる。一方経済的便益が地域振興と関係性をもっていることについて、「国策事業誘致で今度こそ経済発展を」という意識があり、原子力の危険性は二の次だった⁶⁾のように冷静な議論の妨げになる可能性も考えられる。すなわち不信感や恐怖といった感情により反対態度が形成されるのと同様に、地域振興を渴望しながら有効な手立てが見つからない自治体がリスクを深く考慮せず賛成する可能性もある。東洋町の事例では、当時の高知県知事が「札束で頬を叩くようだ」と国の政策を批判した³⁾。こうした批判があるからこそ、経済的便益に対する共通の理解を構築し冷静な議論をするための仕組みづくりについての研究がなされるべきである。

6.2. 住民投票制度

本事例では民主的な立地決定プロセスを実現するための政策として、住民投票が制度として組み込まれた。これは 2004 年に制定された住民投票法を適用した最初の住民投票であり、2005 年の LILW 処分場の立地決定には必要な政策だったと言える。しかし住民投票を放射性廃

棄物処分場などの所謂 NIMBY 施設の立地プロセスに組み込むことについては、今後も研究されなければならない点がある。

韓国においては住民投票法という法律が制定されたことにより、法的拘束力を持つ住民投票が可能となった。日本では憲法第 95 条及び地方自治法第 261 条の規定による地方自治特別法の制定において法的拘束力を持つ住民投票が認められているが、これが適用されたのは 1952 年までの 19 例のみで全て財政優遇措置に関する特別法であった。また地方自治体の住民投票条例において法的拘束力を持たせた例はない¹³⁾。このような現状の日本の法令では、法的拘束力を持つ住民投票の実施自体が難しいと考えられる。この点については、法学・政治学的見地からの研究が必要である。

また民意を反映させる手段として住民投票が要望されることも多いが、制度設計や運用によって住民投票の結果が大きく変わることを考慮しなければならない。1995、2002 年に行われたスイスにおける LILW 処分場立地に関する住民投票では、立地予定地域は賛成多数にも関わらず、住民投票実施対象となった周辺地域では反対多数であったため立地決定には至らなかった¹⁴⁾。韓国の住民投票においては、投票前の期間に賛成・反対両派が公職選挙であれば法律違反となる勧誘活動を行っていたとされる⁶⁾。住民投票の有効性を論じるためには、こうした論点について更に研究がなされなければならない。

参考文献

- 1) Chung, J.B., Kim, H.K, and Rho, S.K.(2008). Analysis of Local Acceptance of a Radioactive Waste Disposal Facility, *Risk Analysis*, vol.28, No.4,1021-1032
- 2) 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
- 3) 西郷貴洋, 小松崎俊作, 堀井秀之 (2010.03) 「高知県東洋町における高レベル放射性廃棄物処分場決定に係る紛争の対立要因と解決策」『社会技術研究論文集』Vol.7, 87-98
- 4) 朝鮮日報日本語版 2003 年 2 月 3 日-2005 年 6 月 24 日 <http://www.chosunonline.com/>.
- 5) 中央日報日本語版 2005 年 5 月 12 日付 <http://japanese.joins.com/>
- 6) 韓国水力原子力会社プレスリリース 2004 年 5 月 31 日-2006 年 5 月 8 日 <http://www.khnp.co.kr/>
- 7) 韓国教育科学技術部プレスリリース 2003 年 2 月 5 日付 <http://www.mest.go.kr/>
- 8) 韓国知識経済部プレスリリース 2003 年 2 月 5 日-2006 年 1 月 2 日 <http://www.mke.go.kr/>

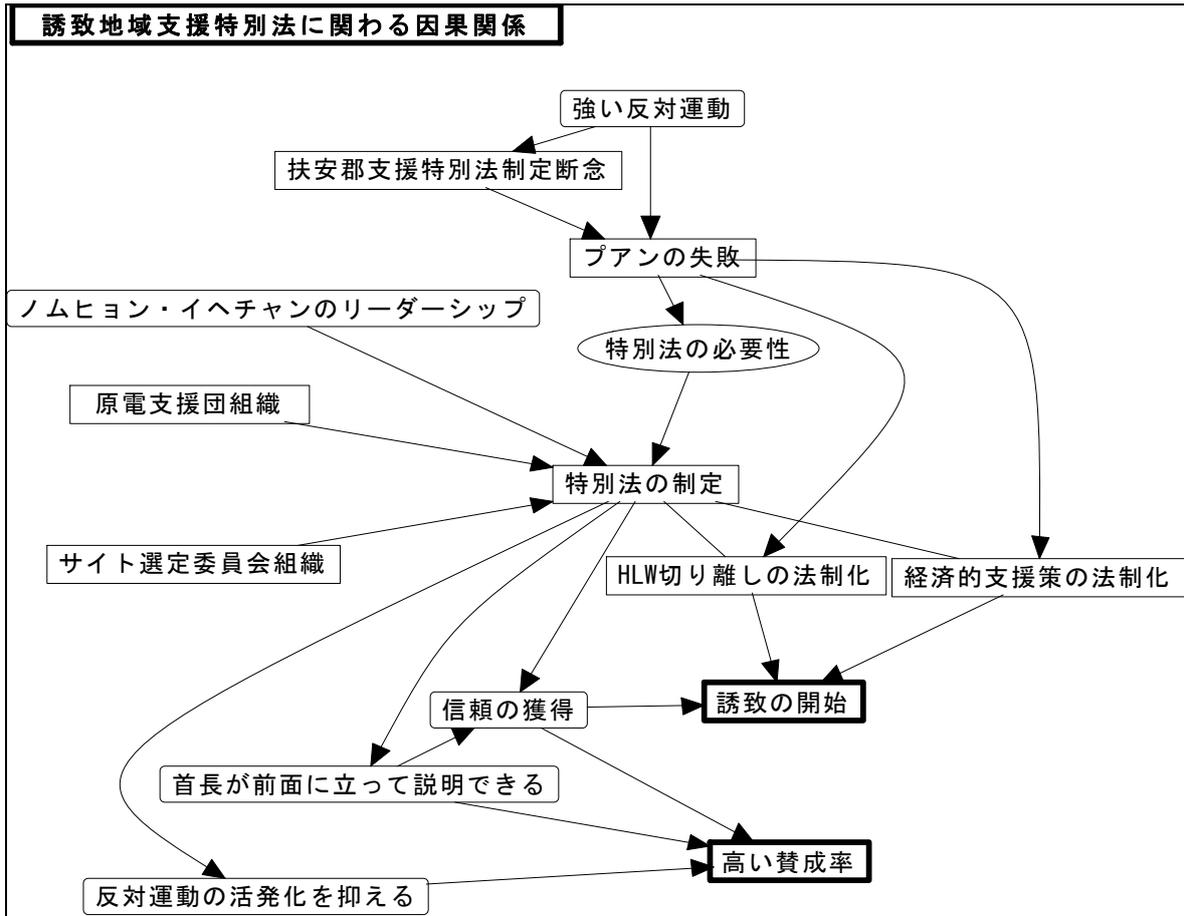


Fig. 4 誘致地域支援特別法に関わる因果関係図

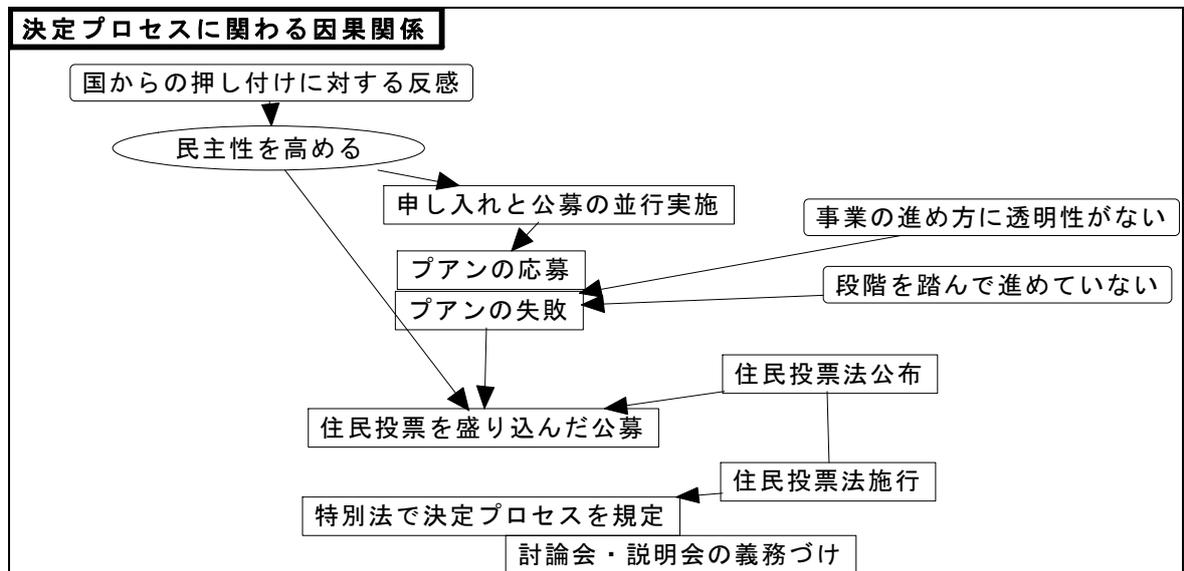


Fig. 5 決定プロセスに関わる因果関係図

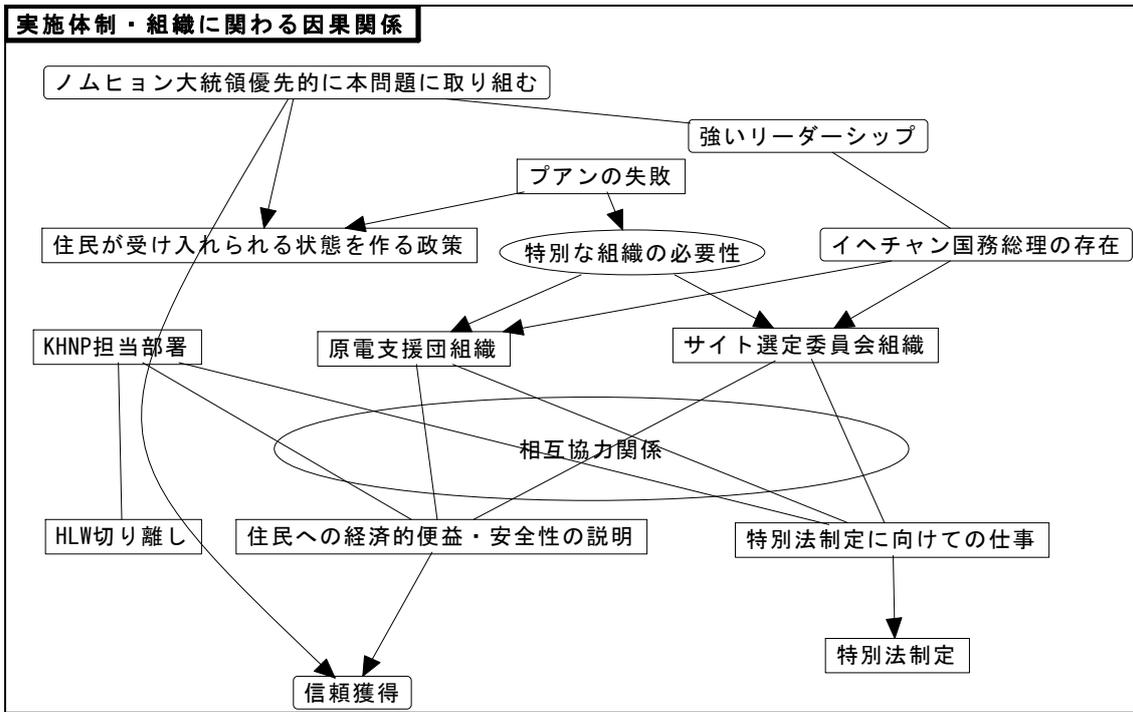


Fig. 6 実施体制・組織に関わる因果関係図

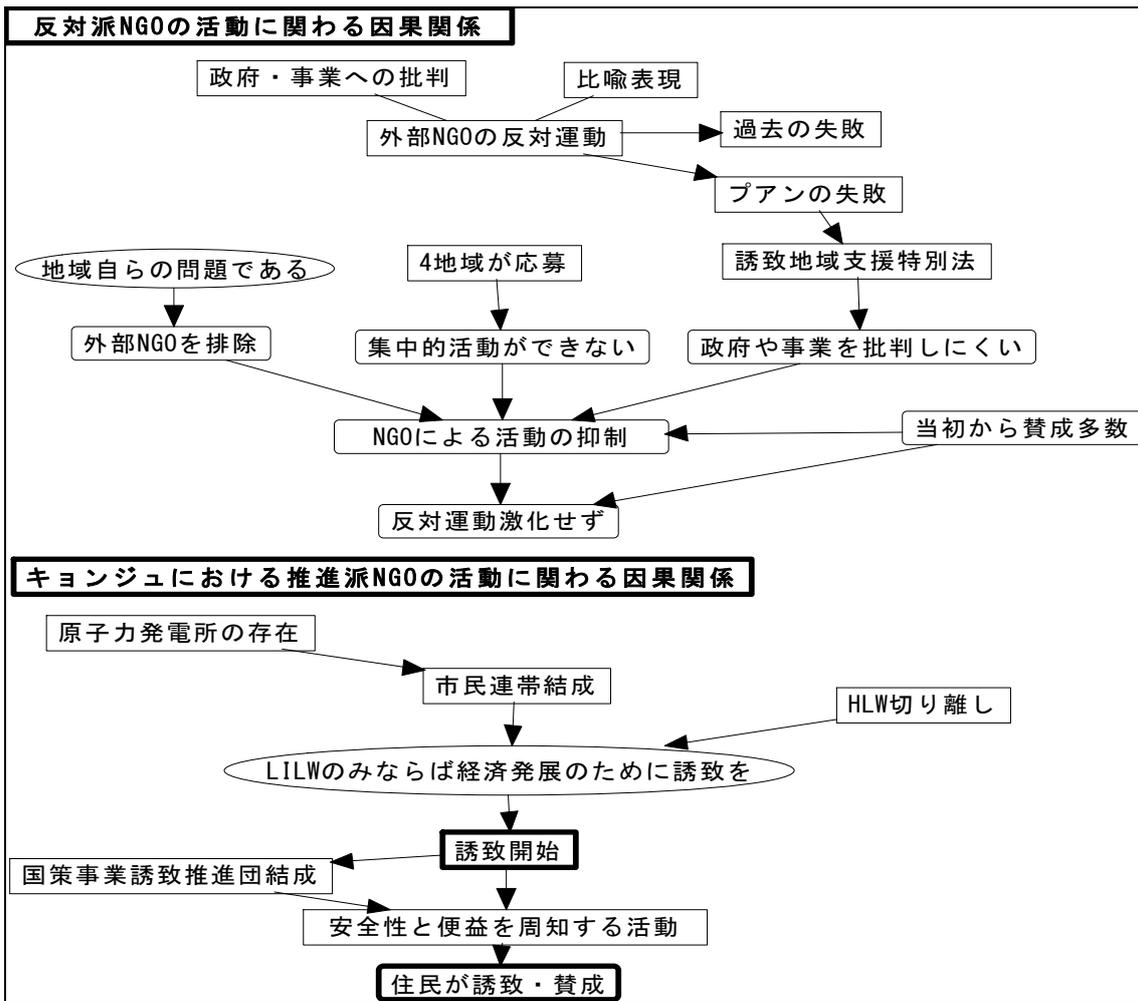


Fig. 7 NGOの活動に関わる因果関係図

POLITICAL PROSESS ANALYSIS OF RADIOACTIVE WASTE MANAGEMENT IN SOUTH KOREA

Akio YAMAGUCHI¹, Shunsaku KOMATSUZAKI², and Hideyuki HORII³

¹B.E. (Civil Engineering), Graduate School of Civil Engineering, The University of Tokyo
(E-mail: yamaguchi-a@ip.civil.t.u-tokyo.ac.jp)

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

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

In South Korea, there were nine attempts to determine the radioactive waste repository site for 19 years since 1984. However, final repository site had been decided in none of these attempts. Finally, referenda regarding acceptance of LILW (Low and intermediate level radioactive waste) were held in four candidate municipalities at the same time in 2005, Gyeongju city accepted it. In contrast to past cases, four voluntary candidates competed for the project in the referenda. In order to analyze the reason of siting, a causal analysis of the political process is carried out. As a result, six decisive factors in the political process have been found: namely, the separation of SNF (spent nuclear fuel) storage, the big economic benefit, the legislated referenda, the legislation of the special law, setting the problem on national agenda, and the severe conflict in Buan.

Key Words: *Radioactive waste repository, political process, causal analysis, Gyeongju*