

放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の論点

公益社団法人北海道地方自治研究所

放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会

調査研究の経緯

「放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会」は、二〇一八年度の当研究所総会において設置が承認され、その後二年間にわたり調査を行ってきた。これまで行ってきた調査や研究会は、以下の通りである。

△研究会▽

・第一回（二〇一八年一〇月一六日）「放射性物質に対する法規制の現状と汚染土壌再利用政策」

報告者：山本行雄氏（成果は『北海道自治研究第五九九号』（二〇一八年二月号）に掲載）

・第二回（二〇一九年二月一七日）「土壌汚染による地域住民への被害 足尾からフクシマへ」

報告者：押谷一氏（成果は『北海道自治研究第六一三号』（二〇二〇年二月号）に掲載）

・第三回（二〇二〇年二月一九日）「消せない放

射能―土壌汚染の知られざる実態―」
報告者：片野弘一氏（成果は『北海道自治研究第六一五号』（二〇二〇年四月号）に掲載）

△自治体調査▽

・栃木県塩谷町調査（二〇一九年九月二〇日）
・北海道美瑛町調査（二〇二〇年一月一〇日）
・北海道浦河町調査（二〇二〇年二月二八日）

二〇二〇年度は、新型コロナウイルス感染拡大もあり、調査を継続することが困難となることが見込まれた。このため、二〇一九年度までの研究会や調査に基づき、放射性廃棄物最終処分場設置や放射性廃棄物の持ち込みを認めない条例及び放射能汚染土壌利活用を防止する条例（以下、これらをまとめて「放射性廃棄物処理施設立地等回避条例」という。）制定を道内自治体に求めるとともに、その際に必要となる条例のひな形を提示することとしていた。調査研究の過程で、研究会名称である「放射能汚染土壌利活用」の防止のみならず、放射性物質、放射性廃棄物についても回避

する条例が必要であると考えようになったため、今回は、それらすべてを含めて「放射性廃棄物処理施設立地等回避」の名称を使うこととした。

当初の予定では、条例案ひな形は、本研究所発行『北海道自治研究』二〇二〇年一二月号に掲載予定が準備が進められた。ところが、突如として寿都町長が、放射性廃棄物最終処分場の文献調査に応募することを表明した。この突如の動きは、当研究会としても青天の霹靂であった。このため、いったん一二月号掲載を延期することとし、経緯を見守った。

結局、寿都町長は、二〇二〇年一〇月九日放射性廃棄物最終処分場の選定に向けた文献調査の応募書類を原子力発電環境整備機構（NUMO）に提出することとなった。また、神恵内村も文献調査を受け入れることとなった。

当研究会では対応を検討したものの、寿都町や神恵内村の文献調査への応募について直截に議論することは、情報収集に限界があり、自分の間これを避けることとした。また、寿都町周辺自治体が放射性廃棄物処理施設立地等回避条例制定を行

う予定であること（島牧村は、二〇二〇年一二月六日に条例制定）を踏まえ、条例のひな形を示すよりも、条例制定の際に考慮が必要となる論点を整理することとした。

基本認識

当研究会の基本的な認識は、以下の通りである。

- 1 放射性廃棄物を生み出す原子力発電は、新設はもちろん再稼働を行うべきではない。
- 2 原子力発電によって産生された放射性廃棄物の埋め立て等を含む処理は、その方法について、公平な科学的知見と国民的議論に基づいて行われるべきである。
- 3 放射性廃棄物等の処理問題を人口減少の進む地域に押しつけるべきではない。
- 4 右記3を実現するため、さしあたり、各自自治体が原子力発電等によって産生ないし処理された放射性廃棄物受け入れを行わないこととする条例を定めることを推奨する。
- 5 右記4により、放射性廃棄物処理は停滞するが、それにより人口減少や財政に苦しむ自治体住民ばかりではなく、全国的に放射線廃棄物問題を考える機運を醸成する。

論点1 放射性廃棄物処理施設立地等回避

条例制定の必要性

放射性廃棄物処理施設立地に適しない自治体は、

処分場施設を拒否する条例を制定する必要はないと言える。北村喜宣は、放射性廃棄物処理施設立地等を規制しようとする条例制定例が少数にとどまる理由を、制定している自治体は、制定していない自治体と比較して「立地の可能性」がわずかにではあれ認識されたからである、としている（北村二〇一九・二四六）。つまり、立地の可能性がない自治体は、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を制定しないということを意味していると思われる。ただ、北村は、「極めて抽象的というならば、日本全国のどこもが候補地になりうる」とも述べている。

また、科学的特性マップに見られたように、全国相当数の自治体が適地候補とされ、また、今後市町村合併が進むような事態となった場合、現在は適地候補が存在しないとされている自治体であったとしても、候補地に組み込まれる可能性があることにも注意が必要である。

論点2 他の基幹的条例との整合

自治体によっては、自治基本条例、議会基本条例、住民参加条例、住民投票条例等々の自治体運営に関する基幹的な条例をすでに有している。情報公開条例については、一つを除くすべての市区町村が制定している。放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を作成しようとする場合にも、このような基幹的条例との整合性が図られるようにしなければならない。

これらの基幹的条例の内容は、自治体によってまちまちであるが、当該自治体の条例と齟齬をきたす放射性廃棄物処理施設立地等回避条例は、望ましくないと言える。

さらに、基本条例の理念は放射性廃棄物処理施設立地等回避条例においても維持されなければならない。おそらく整合性に関して問題となるのは、情報公開条例、住民参加条例、住民投票条例、行政手続条例等であることが考えられる。条例はあるが、それほど活用されていない自治体であれば、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を検討する際に、併せて情報公開条例、住民参加条例、住民投票条例、行政手続条例等についても改正の検討を加える必要が生じる可能性がある。活用されている自治体であれば、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例とこれらの条例との間で齟齬をきたさないよう条文作成を考える必要がある。

論点3 放射性廃棄物処理施設立地等を拒

否するのかわけ入れ条件を設定するの

放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の制定を目指す場合でも、放射性廃棄物処理施設等を全面的に受け入れないとする条例を作るのか、受け入れる場合の条件を定める条例とするのかが、第三の論点である。

一般的には、敢えて放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を制定するのは、その処理施設立地等

を受け入れ難いとする強い意志がある場合であると考えられる。とはいえ、何が何でも受け入れないとするのは難しいことも考えられる。

これに対して、処理施設立地等の受け入れに条件を付す条例を制定することも考えられる。そこでの基本的問題は、安全性である。住民に健康被害が生じないことを大前提として、それ以外にどのような条件を付すのがよいか、論点になりうる。

当然ながら、条件を厳しく設定するならば、立地は困難になるし、緩やかに設定するならば、立地の余地を残すことになる。条例の制定可能性の視点からは、玉虫色とされるような条例や、宣言にとどまる条例も考えられる。

細かな条件を付した条例が望ましいようにも考えられるが、詳細な条件をつけすぎると、科学的な根拠の有無が論争となるなどして、実効性に欠ける条例となってしまうことも考えられる。関連して、放射性廃棄物処理に関する施設を受け入れることを認めることにより、放射性廃棄物の持ち込みや処理施設立地そのものは回避する方法（「幌延町深地層の研究の推進に関する条例」）も考えられる。

論点4 住民合意の調達

論点4は、放射性廃棄物処理施設立地等の受け入れに条件を付す場合に住民合意の調達の仕方などのように条例に規定するのかを問題とする。

放射性廃棄物処理施設立地等を受け入れるにせ

よ、拒否するにせよ、住民合意が必要となることは言うまでもない。放射性廃棄物処理施設立地等回避条例そのものを策定する段階での住民合意については、論点9で述べることとする。ここでは、回避条例の中にどのような住民合意手続きを盛り込むのかについて考える。

一般には、受け入れないとする場合には、自治体の現状を大きく変更するわけではないので、住民合意を求めめる必要はないと考えられるかもしれない。これに対して、何らかの条件を付すとしても受け入れ可能と判断する場合には、住民から見れば現状の暮らしが変更される可能性があり、住民合意は必須の条件となる。条件が成就されているか否か、本当に受け入れても良いのかどうかについて住民合意が必要であると言える。

住民合意と言っても、なにももって住民合意が得られたとするかには、いくつかの異なる方法がありうる。長や議会の多数が賛成していることをもって住民合意がなされたとする間接民主制を重視する方法もあれば、その対極には住民投票を行って賛成多数の場合に合意が得られたとする直接民主制的な方法もある。また、それぞれの方法を組み合わせる方法や、住民もメンバーとなる審議会等の設置を行う場合も考えられる。

仮に、議会の多数の賛成のみを条件にしたとしても、過半数の賛成で良いのか、問題の重大性に鑑み特別多数決とするのか、特別多数決の場合には採択する際に必要な賛成票数割合をどう設定するのか、また、議決を行う際の定足数にどの程度

枠をはめるのか、出席議員を分母とした票数で決することにするのか、議員定数を分母とするのか、といった議論が必要であろう。

住民投票で決する場合にも、これまで住民投票に関して行われてきた様々な議論を無視するわけにはいかない。すなわち、有権者の範囲、有効に成立するための投票率、過半数で決することなのか特別多数を求めめるのか、といった事項を議論した上で決めなければならない。投票に関する運動期間や許される投票勧誘行為をどのように設定するのか、禁じられた投票勧誘行為を行った場合の罰則をどうするのか、など検討しなければならない項目は少なくない。

すでに住民投票に関する条例が存在する自治体であれば、単純に既存の住民投票条例を適用するので良いのか、それとも問題の重要性を踏まえ特別な住民投票条例を制定した方が良いのかを判断しなければならない。

議会や長の決定とする場合と、住民投票による場合の中間に、住民もメンバーとなって参加し議論する審議会方式も考えられる（「ふるさと宮津を守り育てる条例」「塩谷町高原山・尚仁沢湧水保全条例」「加美町水資源保全条例」）。この場合においては、審議会構成員をどのように選定するのか、放射性廃棄物以外の廃棄物処理に関わる審議の場合と構成員を同じとするのか特別に編成するのか、などの検討も必要であろう。

論点5 理念(宣言) 条例か手続条例か

放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を作るとしても、放射性廃棄物あるいは放射性物質を持ち込ませないとする宣言を行う条例とするのか、それとも、放射性廃棄物等の持ち込みを手続的に回避することができる条例とするのか、論点5として考えられる。

一般的には、理念条例あるいは宣言条例は、実質的効力を持たないと考えられる。しかし、「北海道における特定放射性廃棄物に関する条例」は、「特定放射性廃棄物の持ち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。」としており、まさに宣言型の条例の典型例である。とはいえ、現実には、この条例を根拠として、北海道知事は「最終処分法では、文献調査について知事の見解は求められません、仮に寿都町において文献調査が実施され、さらに概要調査に移行しようとする場合は、私としては、条例の趣旨を踏まえ、現時点では反対の意見を述べる考えでありませぬ。」(二〇二〇年一〇月八日北海道庁ホームページ)と述べている。第二段階の概要調査に進むには、知事の同意が必要であることから、現時点では、宣言条例といえども機能しているように見える。

一方、手続きの条例とする場合には、他の論点で示した事項について慎重に検討した上で立案する必要がある。手続きの段階を増やしたり、申請必要資料を増やしたりしていくと、施設立地等を

回避しやすくなるとは言える。しかし、それに併せて行政資源も多く必要になるので、職員規模の小さな自治体では負担が増大するとも言える。また、手続きを詳細にするほど、抜け道や漏れ、想定外の事態に対応しにくくなることも考慮に入れなければならない。

論点6 独立条例か埋め込み型条例か

六番目としてあげられるのは、放射性廃棄物処理施設立地回避等を独立した条例として立案するのか、それとも、他の環境保全関連事項も含めた条例の中に立地回避を埋め込むのか、という論点である。

基本的には、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を独立条例として制定することが望ましいと言える。この場合、他の論点で示された内容を検討して条例案策定を行っていくこととなる。

これに対して、より大きな枠組みの中に放射性廃棄物を組み込むことも考えられる。例えば、環境基本法に基づく自治体の環境基本条例や環境基本計画に放射性廃棄物問題を盛り込むことが考えられる。二〇一二年の原子力規制委員会設置法の成立により環境基本法が改正され、原子力基本法等に委ねる旨の規定が削除され、放射性物質による環境汚染を防止するための措置も環境基本法の対象とされている。大気汚染防止法及び水質汚濁防止法についても、放射性物質に係る適用除外規定を削除し、環境大臣が放射性物質による大気汚

染・水質汚濁の状況を常時監視することとなっている。環境影響評価法も、放射性物質に係る適用除外規定が削除され、放射性物質による大気汚染・水質汚濁・土壌汚染についても環境影響評価を行うこととなっている。

このような法的枠組みを活用し、放射性廃棄物を持ち込まないことを環境基本条例や環境基本計画に盛り込む方法も考えられる。環境基本法第七条では自治体が「区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」としているため、放射性廃棄物処理施設立地等回避をこれらの条例や計画に盛り込むことは法律の範囲内であると言える。

すでにいくつかの自治体で行われている自然保護や環境保全等を重視する条例を策定することにより、放射性廃棄物等の流入や処理施設の立地を阻止する方法(「塩谷町高原山・尚仁沢湧水保全条例」「宮津市ふるさと宮津を守り育てる条例」「加美町水源資源保全条例」「白浜町安心・安全なまちづくり推進条例」など)は、この埋め込み型の類型と言える。

論点7 放射性物質の定義

論点7は、放射性物質の定義をどのように条例に規定するのかである。

「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」第二条にしたがい、特定放射性廃棄物を対象とすることも考えられる。しかし、これでは、「発電

用原子炉」から発生した放射性廃棄物、それを再処理する施設からの放射性廃棄物のみを対象としてしまうことになりそうである。既存条例をみると、原子力発電所などの「原子力関連施設」から発生する放射性廃棄物のみを対象としているように読めるものもある。もちろん、それで良いとする考え方もありうる。

原子力発電所の事故により汚染された放射性物質を含む残土その他の除染等により生じた放射性廃棄物も対象とするなら、それを含めていことが明らかとなる定義が必要であろう。

また、持ち込みを拒否するのは「放射性廃棄物」のみなのかどうか、つまり、核燃料のような「廃棄物」ではないかと考えられる放射性物質をも対象とするのかどうかも検討しなければならない。やや極端な議論かもしれないが、敢えて「放射性廃棄物」を持ち込ませないとする条例を作っているということは、廃棄物ではない「核燃料」の持ち込みは許容しており、したがって原子力発電所の設置は許容しているとも考えられる。こうした条文を持つ条例制定は、原子力発電所の設置をも拒否しようとしているなら望ましくないと見える。

加えて、放射性物質には、医療用途や研究用途のものもあり、その扱いも検討しておく必要があるだろう。

持ち込みを遮断する放射性物質等の定義については、できれば専門家の見解を聴取することが望ましいと言える。

論点8 見直し規定

八番目の論点は、見直し規定を含めるかどうかである。

法律改正により、条例が「法律の範囲」あるいは「法令に違反しない限り」を逸脱することになったり、法律改正により定義や文言が変更されたりした場合には、当然改正が必要となる。ここでの論点は、そこにはなく、基本条例等に多く見られるように、一定年限を区切って見直しするとする規定を含めるかどうかである。

敢えて見直し規定を条例に含める意味はどこにあるのだろうか。一つには、条例案作成過程や条例制定過程において、政治的対立が生じるか生じる可能性を回避するため、「何年かの中には見直し」ことを宣明し、多少の対立や齟齬を振り切ってしまうためと考えられる。

二つ目は、ある種の責任逃れである。条例案を検討し案を提示する、あるいは、条例制定を模索するものの、最後まで責任を負えるのかというプレッシャーを避けるため「何年かの中には見直し」とすることで、それほど長くはない当面の間だけの責任ですませ、仮に何年か後に条例が追認されれば、そこで責任が解除されることを期待する場合がある。

三つ目は、一定期間が経過すると条例に対する関心が薄れてしまうことが考えられるため、「何年かの中には見直し」こととして、当該条例の精神等についての振り返りを促すことを期待する場合がある。

合である。

条例は、確かにその改正手続きには手間がかかるとは、まったく改正されないと考えるわけでもない。必要な場合は改正がなされるのは当然であり、その際には様々な議論が行われることとなるはずである。放射性廃棄物処理施設立地等回避条例策定の場合は、現実に適用される可能性が直近にある場合か、近未来に適用可能性が生じることが予想される場合に制定作業が進められることが多いと考えられる。そうした場合には、「見直し」を論ずるのは適切ではないと考えられる。

検討の進まない不十分な条例作りを行うのか、とする非難を受ける可能性も増大する。したがって、この条例の場合、見直し規定はない方が望ましい。

論点9 放射性廃棄物処理施設立地等回避

条例の制定過程

論点の九番目は、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の制定方法についてである。

条例であるので、当然議会議決は必要である。問題とするのは、そこに至る過程である。論点4とも関係してくる。この条例が必要となる状況が生じているか否かは、一般の住民にそれほどわかりやすいわけではない。条例の必要性に気づいた人々は、何らかの活動を行って条例制定に向けた機運を醸成する。

気づくのが長であったり、議会議員であったりすることも少なくないであろう。こうした人たちが

は、日々当該自治体を取り巻く情勢変化に注意を向けているし、他自治体の動向にも詳しいので、条例の必要性に最も早く気づきやすいと言える。

これらの人々が条例制定に向けて最初に動き出すとしても、なぜ条例が必要なのかの説明を住民に行うことは必要である。多くの住民が知らないところで条例が作られた場合、条例の実効性に問題が出てくる可能性があるからである。例えば、すでにいくつかの論点で出ている持ち込ませない放射性廃棄物の定義や、合意形成の仕方を巡って疑義が出される場合も考えられるからである。したがって、条例制定過程はできる限り住民に明らかにしておくほうがよいと言える。

すでに住民参加条例などが制定されている自治体では、そうした条例に基づいた手続きに従って条例案の作成その他制定過程が進められていくものと思われる。そうした基幹条例がない場合でも、単純に役所内部で作成し議会議決をするのではなく、住民への説明をしっかりと行うことが求められる。場合によっては、条例案を住民投票に諮るか否かも検討する必要がある。

論点10 条例か要綱か宣言か

論点の一〇番目は、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例を作成することを前提に提示してきた九番目までの論点とは少々異なっている。それは、放射性廃棄物処理施設立地を回避すると同趣旨の内容を、条例とするか、要綱にとどめるのか、

あるいは宣言といった形にするのかの検討である。もちろん当研究会としては、条例制定を推奨するものではある。しかし、それが何らかの理由で困難である場合、まったく何もしないで手をこまねいているよりは、要綱なり宣言なりを発することにより、ある程度の効果を得られる可能性もあることを示唆しておきたいことから、論点に入れておく。

言うまでもなく、条例を制定する効果は大きい。とはいえ、要綱や宣言の形で同趣旨の内容を残しておくのであれば、まったく何もないよりは、法的効果はともかく、一定の効果を生むのではないかと期待する。

おわりに

当研究会は、最終処分を含む放射性廃棄物処理に見通しがつかないまま原子力発電所の再稼働や原子力発電に依存する電源計画を維持する政策には強く反対する。今回は、これまでの調査に一応の区切りをつけるため、放射性廃棄物処理施設立地等回避条例策定に関わる一〇の論点を提示した。条例策定に当たっては、このほかにも注意すべき点がないとは言えないであろう。少なくともこれらの論点を考慮して条例策定に当たっては、というのが当研究会の見解である。

論点整理を行うに当たっては、三回の研究会でご報告いただいた講師の皆様、ご多忙中ヒアリングにに応じていただいた自治体の皆様のご教示を参

考にさせていただいた。ご協力に深く感謝申し上げます。もちろん、今回の論点整理における誤り、誤解等については、研究会自身の責任であり、ご協力いただいた皆様に帰するものではないことを最後に付言させていただきます。

参考文献

- 山本行雄「放射性物質に対する法規制の現状と汚染土壌再利用政策」(『北海道自治研究第五九九号』二〇一八年二月)
- 北村喜宣「放射性廃棄物対応条例の変遷」(『横浜法學』第二七巻第三号)二〇一九年三月
- 押谷 一「土壌汚染による地域住民への被害 足尾からフクシマへ」(『北海道自治研究第六一三号』二〇二〇年二月)
- 片野弘一「消せない放射能―土壌汚染の知られざる実態―」(『北海道自治研究第六一五号』二〇二〇年四月)
- 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』(ちくま新書一五五四)二〇二二年