

# 放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の規定項目に関する考察

高野 讓

## はじめに

筆者が所属する公益社団法人北海道地方自治研究所では、福島第一原子力発電所事故により発生した放射能汚染土壌が、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」(以下、「汚染対処特措法」とする。)に基づき、土木公共工事などで再利用する政策が進められることになったため、二〇一八年度の研究所総会において、「放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会」を設置し(以下、「研究会」とする。)その後二年間にわたり、道内外の条例調査や研究会を開催してきた。

そうした中、二〇二〇年八月寿都町長が放射性廃棄物最終処分場の文獻調査に応募することを表明した。結局、同年一〇月九日付で放射性廃棄物最終処分場の選定に向けた文獻調査の応募書類を原子力発電環境整備機構(NUMO)に提出、さらに神恵内村も経済産業省が文獻調査の申し入れを行い、受け入れることになった。

その結果、寿都町及び神恵内村の周辺自治体では放射性廃棄物処理施設立地等回避条例(以下、

「回避等条例」とする。)制定を目指す動きが加速化し、二〇二〇年一二月六日に制定された島牧村を皮切りに、積丹町、黒松内町で条例制定がなされており、蘭越町も制定を目指している。

周辺自治体での回避等条例制定を踏まえ、研究会は二〇二一年二月に「放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の論点」として、回避等条例制定の際に考慮が必要となる論点を整理し、『北海道自治研究六二五号』に掲載した。ただ、発表後も久慈市やせたな町で回避等条例が制定が続いている「進行形の条例」であるため、制定状況こそ整理されているものの、規定項目について整理・分析をしている研究は確認できなかった。

本稿は、回避等条例の地域及び自治体規模での制定状況を整理、確認した上で、規定されている項目を考察し、それによって明らかになった課題を提起することを目的としている。

## 1 放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の現状

### (1) 基本データ

一般財団法人地方自治研究機構ホームページの「放射性廃棄物に関する条例」に掲載されている

自治体を基本として、インターネットや新聞などで得た情報を加えたものを調査対象とした。なお、市町村合併で廃止された条例については、ホームページの廃止で例規集も公開されておらず、本来であれば調査から除外すべきのだが、研究会の美瑛町ヒアリングの際、資料として市町村合併で廃止された回避等条例の条文を提供していただいたこと。また、一度でも条例として成立、施行されたことも踏まえ、今回は調査対象とした。

これらをまとめたものが、「回避等条例制定一覧表」である(図表1)。今回は二〇二〇年度までに制定された三九自治体の回避等条例を調査している。ここ示した条例以外にも調査に漏れた回避等条例、あるいは回避等条例と銘打っていないものの、環境関係条例で放射性物質等の制限をしている条例があるのかもしれないことをご了承願いたい。

### ① 都道府県別の状況

まず、都道府県ごとの制定状況を確認すると、鹿児島県が一二自治体で最も多く、北海道と岩手県が同数の七自治体、宮城県が二自治体、栃木県、岐阜県、京都府、和歌山県、島根県、高知県が各一自治体の順になっている。(図表2-1)。

図表 1 回避等条例の制定状況

施行年月日	自治体名	条例名
1	1991/4/1 岡山県 旧湯原町（現：真庭市）	湯原町放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例
2	1999/3/30 岐阜県 土岐市	土岐市放射性廃棄物等に関する条例（案）
3	2000/3/30 鹿児島県 旧屋久町（現：屋久島町）	放射性物質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
4	2000/5/11 北海道 幌延町	深地層の研究の推進に関する条例
5	2000/7/6 鹿児島県 西之表市	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
6	2000/9/28 鹿児島県 中種子町	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
7	2000/10/24 北海道	北海道における特定放射性廃棄物に関する条例
8	2000/12/26 鹿児島県 旧上屋久町（現：屋久島町）	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
9	2001/3/23 鹿児島県 十島村	放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例
10	2001/6/27 鹿児島県 南種子町	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
11	2004/7/2 島根県 西ノ島町	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
13	2005/3/25 宮城県 旧南郷町（現：日南市）	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
12	2005/3/30 鹿児島県 旧笠沙町（現：南さつま市）	放射性廃棄物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
14	2007/5/21 高知県 東洋町	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
15	2007/6/22 鹿児島県 宇検村	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
16	2008/3/18 宮城県 大郷町	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
17	2012/12/25 鹿児島県 南大隅町	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
18	2014/9/19 栃木県 塩谷町	塩谷町高原山・尚仁沢湧水保全条例
19	2014/9/25 宮城県 加美町	加美町自然環境を放射能による汚染等から守る条例
20	2014/12/15 宮城県 加美町	加美町水資源保全条例
21	2015/4/1 京都府 宮津市	ふるさと宮津を守り育てる条例
22	2015/12/10 鹿児島県 錦江町	錦江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
23	2017/10/16 鹿児島県 大和村	大和村放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
24	2017/12/21 鹿児島県 東串良町	東串良町放射性物質等受入拒否及び原子力関連施設等の立地拒否に関する条例
25	2018/3/5 鹿児島県 肝付町	肝付町放射性物質等受入拒否及び原子力関連施設等の立地拒否に関する条例
26	2018/4/1 北海道 美瑛町	美瑛町に放射性物質等を持ち込ませない条例
27	2018/6/20 北海道 浦河町	浦河町に放射性物質等を持ち込ませない条例
28	2018/9/14 鹿児島県 屋久島町	放射性物質等持ち込み及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例
29	2019/12/19 和歌山県 白浜町	白浜町安心・安全なまちづくり推進条例
30	2020/3/18 鹿児島県 南さつま市	南さつま市放射性物質等持込拒否及び原子力関連施設等の立地拒否に関する条例
31	2020/6/26 岩手県 釜石市	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
32	2020/7/1 岩手県 宮古市	宮古市放射性廃棄物を持ち込ませない条例
33	2020/12/11 岩手県 普代村	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
34	2020/12/11 岩手県 田野村	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
35	2020/12/16 北海道 島牧村	島牧村に放射性物質等を持ち込ませない条例
36	2021/1/1 岩手県 岩泉町	岩泉町放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例
37	2021/3/8 岩手県 田野村	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
38	2021/3/13 北海道 積丹町	積丹町に放射性物質等を持ち込ませない条例
39	2021/3/16 北海道 黒松内町	黒松内町に放射性物質等を持ち込ませない条例
40	2021/3/19 岩手県 久慈市	放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例

出典：一般財団法人地方自治研究機構の放射性廃棄物に関する条例のページを基に筆者作成  
注：旧自治体名で記載のあるところは市町村合併で消滅、条例も廃止されている自治体

図表 2-1 都道府県ごとの持ち込み拒否条例制定状況  
(市町村合併で条例廃止となった自治体は除く)

都道府県	条例制定数	都道府県内の市市区町村数	都道府県内での制定率(%)	都道府県	条例制定数	都道府県内の市市区町村数	都道府県内での制定率(%)
北海道	7	179	3.9%	滋賀県	0	19	0.0%
青森県	0	40	0.0%	京都府	1	26	3.8%
岩手県	7	33	21.2%	大阪府	0	43	0.0%
宮城県	2	35	5.7%	兵庫県	0	41	0.0%
秋田県	0	25	0.0%	奈良県	0	39	0.0%
山形県	0	35	0.0%	和歌山県	1	30	3.3%
福島県	0	59	0.0%	鳥取県	0	19	0.0%
茨城県	0	44	0.0%	島根県	1	19	5.3%
栃木県	1	25	4.0%	岡山県	0	27	0.0%
群馬県	0	35	0.0%	広島県	0	23	0.0%
埼玉県	0	63	0.0%	山口県	0	19	0.0%
千葉県	0	54	0.0%	徳島県	0	24	0.0%
東京都	0	62	0.0%	香川県	0	17	0.0%
神奈川県	0	33	0.0%	愛媛県	0	20	0.0%
新潟県	0	30	0.0%	高知県	1	34	2.9%
富山県	0	15	0.0%	福岡県	0	60	0.0%
石川県	0	19	0.0%	佐賀県	0	20	0.0%
福井県	0	17	0.0%	長崎県	0	21	0.0%
山梨県	0	27	0.0%	熊本県	0	45	0.0%
長野県	0	77	0.0%	大分県	0	18	0.0%
岐阜県	1	42	2.4%	宮崎県	0	26	0.0%
静岡県	0	35	0.0%	鹿児島県	12	43	27.9%
愛知県	0	54	0.0%	沖縄県	0	41	0.0%
三重県	0	29	0.0%	合計	34	1741	1.7%

出典：総務省統計を活用し、筆者作成  
注：宮城県加美町は1条例でカウントした。

制定率では鹿児島県が二七・九％で、中でも大隅半島周辺の自治体を中心に条例制定されている。また、岩手県も二一・二％と高いが、こちらは三陸海岸の自治体を中心に制定が進んでいる。他方で、岡山県や宮崎県にも回避等条例を持つ自治体があったものの、市町村合併で廃止され、合併後の自治体では制定されていない。美瑛町から提供された資料によれば、市町村合併で廃止さ

れた条例のほとんどが高レベル放射性廃棄物処理場建設などの動きがあったため、条例制定に動いたと記載があった。そうした動きがなくなれば条例制定も必要ないと判断し、合併後の自治体では制定されていないのだろう。

こうした点からも、回避等条例は課題が発生してから制定している条例と言うことができる。なお、市町村合併前の自治体で回避等条例を有し、合併後も条例が制定されたのは、屋久島町（旧屋久町と旧上屋久町）と南さつま市（旧笠沙町）の二自治体のみであった。

## ② 自治体規模別の状況

自治体種類別の設置状況では、市町村合併で消滅した自治体を除くと、都道府県が一、その他市が七、町が一九、村が七であった。（図表2-12）。人口規模別の設置状況では、都道府県と市町村合併で消滅した自治体を除き分類すると、人口三万人の自治体が二九と最も多く、次に三万人～五万人が三自治体、五万人～一〇万人未満が二自治体の順となっている。

自治体規模の調査から見えてきたのは、小規模自治体での制定が多いということである。北村喜宣は放射性廃棄物の処理施設を「最強・最凶」の「嫌忌施設」と表現しているが、こうした施設だからこそ、土地が確保しやすく、人口の少ない地方部に誘致するケースがあるため、小規模自治体での制定につながっているのかもしれない。

その中でも、島しょ部での条例制定が目立つ。今回の調査対象となった回避等条例のうち、島しょ

図表2-2 自治体規模別の持ち込み拒否条例制定状況（市町村合併で消滅した自治体は除く）

自治体種類別制定状況				人口規模別制定状況			
	条例制定自治体	全自治体数	全自治体のうち条例制定自治体占める割合	人口数	条例制定自治体	全自治体数	全自治体のうち条例制定自治体占める割合
都道府県	1	47	2.1%	3万人未満	29	954	3.0%
政令指定都市	0	20	0.0%	3万人～5万人未満	3	243	1.2%
中核市	0	45	0.0%	5万人～10万人未満	2	262	0.8%
施行時特別市	0	39	0.0%	10万人～20万人未満	0	153	0.0%
その他の市	7	686	1.0%	20万人～30万人未満	0	45	0.0%
特別区	0	23	0.0%	30万人～50万人未満	0	49	0.0%
町	19	745	2.6%	50万人～100万人未満	0	24	0.0%
村	7	183	3.8%	100万人以上	0	11	0.0%
計	34	1788	1.9%	合計	34	1741	2.0%

出典：2015年国勢調査データより。筆者が47都道府県と東京都特別区23区を加えて作成。

注：宮城県加美町は2条例あるが、制定割合を確認するため、1条例としてカウントした。

出典：2015年国勢調査データより筆者が作成。全自治体数＝市区町村数。都道府県、市町村合併消滅自治体は除いている。

注：宮城県加美町は2条例あるが、制定割合を確認するため、1条例としてカウントした。

部での制定は一〇自治体（うち、旧屋久町と旧屋久町の二自治体は市町村合併で廃止のため、それを除くと八自治体）で、全体の二割にのぼる。

これは放射性廃棄物などの発生元となる原子力

発電所が海沿いにあり、海上を利用して核燃料受入や放射性廃棄物輸送が行われることから、処分場誘致や建設問題が発生しやすいため、その理由と考えられる。

## ③ 条例制定時期の状況

わが国で一番最初に回避等条例が制定されたのは岡山県旧湯原町で、一九九一年のことである。この条例が制定された近くには日本で唯一ウラン採掘をしていた人形峠があり、放射能を含む残土を処理する処分場建設に繋がる話が浮上したため制定したとされている。その後も年間一～二条例程度の頻度で条例は制定されているが、時期を確認すると次のように分類できる。

① 鹿児島県の肝属地域や東洋町などで放射性廃棄物の最終処分場計画が持ち上がった二〇〇〇年から二〇一一年三月に発生した東日本大震災までの約一〇年間。

② 東日本大震災による福島第一原子力発電所事故によって汚染された稲わらなどが汚染対処特措法に基づく指定廃棄物となり、八〇〇〇ベクレルというこれまでの基準とは異なる放射性廃棄物問題が生まれた二〇一〇～二〇一六年頃の約五年間。

③ 資源エネルギー庁が二〇一七年七月に公表した科学的特性マップによって、国土の大多数が適地となり、結果として、寿都町と神恵内村が放射性廃棄物最終処分場の文庫調査の応募表明に繋がった二〇一七年から二〇二〇年までの約五年間。

この中でも、③以降に条例を制定したのは一八自治体となっていることから、近年動きが激しく

なっていると見えよう。

④ 名称の状況

名称として一番多かったのは「持込み（持ち込み）拒否」を冠する条例で一五自治体、「湧水保全」や「安心安全のまちづくり」など、拒否の文言を付さない条例が八条例、「持込み（持ち込み）拒否十立地拒否」が七条例、「持ち込ませない」が六条例、「受入拒否十立地拒否」が四条例であった（図表2-13）。

ただ、図表1で示したように、近年は「持ち込ませない」あるいは「受入拒否」としているケースが多いようである。

(2) 規定項目の整理

次に回避等条例に規定されている項目を整理、考察するため、「回避等条例項目一覧表（以下、「一覧表」）を作成した（図表3）。表内に記されている●印は、条文内にその文言が記されているもの、▲は文言では直接的に記されていないものの、間接的には記されているものとした。この一覧表を使い、条例の実態を明らかにする。

① 目的規定

回避等条例を制定している理由と言える規定であり、北海道を除く全ての条例で「目的規定」が置かれている。中でも「地域発展」の文言は三五自治体で盛り込まれていた。また、「住民の生命保護」と「自然保護」についても、三三自治体と多くの条例で盛り込まれており、住民の生命保護

図表2-3 回避等条例の名称状況

持込み(持込、持ち込み)拒否			条 例 名
施行年月日	自治体名		
1	1991/4/1	旧湯原町	湯原町放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例
2	2000/7/6	西之表市	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
3	2000/9/28	中種子町	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
4	2001/3/23	十島村	放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例
5	2001/6/27	南種子町	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
6	2007/5/21	東洋町	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
7	2007/6/20	宇検村	放射性廃棄物等の持込拒否に関する条例
8	2008/3/18	大郷町	放射性廃棄物等の持込拒否に関する条例
9	2017/10/16	大和村	大和村放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例
10	2020/6/26	釜石市	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
11	2020/12/11	晋代村	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
12	2020/12/11	野田村	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
13	2021/1/1	岩泉町	岩泉町放射性廃棄物の持込み拒否等に関する条例
14	2021/3/8	田野畑村	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例
15	2021/3/19	久慈市	放射性廃棄物等の持込み拒否に関する条例

  

持込み(持込、持ち込み)拒否十立地拒否			条 例 名
施行年月日	自治体名		
1	2000/3/30	旧屋久町	放射性物質等の持込み拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例
2	2000/12/26	旧上屋久町	放射性物質等の持込み拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例
3	2004/7/2	西ノ島町	放射性廃棄物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
4	2005/3/30	旧笠沙町	放射性廃棄物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
5	2005/3/25	旧南郷町	放射性物質等の持込み拒否及び原子力関連施設の立地拒否に関する条例
6	2018/9/14	屋久島町	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
7	2020/3/18	南さつま市	南さつま市放射性物質等の持込拒否及び原子力関連施設等の立地拒否に関する条例

  

受入拒否十立地拒否			条 例 名
施行年月日	自治体名		
1	2012/12/25	南大隅町	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
2	2015/12/10	錦江町	錦江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
3	2017/12/21	東串良町	東串良町放射性物質等受入拒否及び原子力関連施設等の立地拒否に関する条例
4	2018/3/5	肝付町	肝付町放射性物質等の受入拒否及び原子力関連施設等の立地拒否に関する条例

  

持ち込ませない			条 例 名
施行年月日	自治体名		
1	2018/4/1	美瑛町	美瑛町に放射性物質等を持ち込ませない条例
2	2018/6/20	浦河町	浦河町に放射性物質等を持ち込ませない条例
3	2020/7/1	宮古市	放射性廃棄物を持ち込ませない条例
4	2020/12/16	島牧村	島牧村に放射性物質等を持ち込ませない条例
5	2021/3/13	積丹町	積丹町に放射性物質等を持ち込ませない条例
6	2021/3/16	黒松内町	黒松内町に放射性物質等を持ち込ませない条例

  

その他			条 例 名
施行年月日	自治体名		
1	1999/3/30	士岐市	士岐市放射性廃棄物等に関する条例(案)
2	2000/5/11	幌延町	深地層の研究の推進に関する条例
3	2000/7/10/24	北海道	北海道における特定放射性廃棄物に関する条例
4	2014/9/19	塩谷町	塩谷町高原山・尚仁沢湧水保全条例
5	2014/9/25	加美町	加美町自然環境を放射能による汚染等から守る条例
6	2014/12/15	加美町	加美町水資源保全条例
7	2015/4/1	宮津市	ふるさと宮津を守り育てる条例
8	2019/12/19	白浜町	白浜町安心・安全なまちづくり推進条例

や地域の自然保護を目的とし、安定的な地域発展を目指して条例が制定されているようである。一方、研究会が示した「放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の論点」の中で、条例を制定するか、あるいは要綱や宣言とするかは検討の余地がある、と指摘したが、旧屋久町を始め鹿児島県内で制定されたいくつかの条例では、すでにある非核に関する決議や宣言に基づき条例が制定されている。筆者が住む札幌市を始め、多くの自治体では「非

核宣言」あるいは「平和都市宣言」が置かれている。こうした宣言を有する自治体で条例を制定する際には、根拠の一つとして活用が考えられるのかもしれない。

## ② 定義規定

定義については全ての条例で規定されており、大きく「原子力施設」と「放射性物質」に関する二つに分けられる。さらに前者では、原子力発電所や中間貯蔵施設、放射性廃棄物最終処分場といった具体的な施設名を挙げて規定している条例（一〇自治体）と単に「原子力関連施設」とだけ表記しているものに整理される（八自治体で規定）。

また、旧上屋久町のように「原子力関連施設とは、原子力の利用、貯蔵、廃棄及び研究にかかわる全ての施設をいう」と具体的な施設名など挙げていないが、容易に原子力発電所などを想像できるようにな条例もあった（二自治体）。

一方、後者では原子力施設から実際に排出される放射性物質などを定義化したもので、「原子力関連施設から発生する使用済燃料」が最も多く（二七自治体）、以下、「原子力関連施設から発生する放射性廃棄物」（一一自治体）、「使用済燃料の再処理、廃棄過程で発生する放射性物質」と「使用済燃料の再処理、廃棄過程で発生する放射性廃棄物」が同数（一〇自治体）となっている。

ただ、一覧表を見てもらえば分かるように、条例によって使用済燃料だったり、放射性廃棄物だったり、あるいは原子力基本法に基づく核燃料物質だったり定義がバラバラである。山本行雄

は「関係する法律自体が様々な分野にまたがっていることが原子力が持つ負の側面だ」と指摘しているが、<sup>10</sup>定義が統一化されていないのには、そうした理由が考えられる。

## ③ 基本施策・政策規定

定義規定で放射性物質や放射性廃棄物、原子力関連施設などの対象を示した上で、自治体として受入や持込み拒否など意志表示を必要がある。これが基本施策・政策の規定である。

最も多い規定は「いかなる場合も自治体内に放射性物質等の持込み拒否」（一一自治体）で、以下、「医療用放射性物質の利用は妨げない」（一〇自治体）、「いかなる場合も放射性廃棄物等の持込み拒否」及び「いかなる場合も放射性廃棄物等の持込ませない」、「いかなる場合も放射性物質等を持ち込ませない」が同数（五自治体）となっていた。

また、白浜町や島牧村など近年制定した自治体では、基本施策の規定とは別に基本理念として「住民は健康で文化的な生活を営むため、豊かで良質な自然の恵みを受容する権利を有する」などを置く条例もある。

一方、釜石市や普代村のように条例名は「持込拒否」という名称を冠していながら、条文では波線部のように「いかなる場合も放射性廃棄物を持ち込ませない」あるいは「いかなる場合も放射性物質を持ち込ませない」となっており、名称と条文表記が一致していない条例も確認できた。前述のように、近年「持込ませない」との名称を持つ条例が増えつつあることを踏まえれば、今後は

基本施策規定の文言も「持込ませない」に統一していく可能性があるのかもしれない。

## ④ 権限・公表規定

実際に放射性物質や放射性廃棄物の持込みが確認できた場合、原子力関連施設などに情報提供を求める規定、あるいは立入検査や基本施策を実現する目的で関係先に通告し、立場を公表させるというような権限に関する規定を置く回避等条例が確認されたため、一覧表を用いて整理した。

権限規定では、「調査を行う職員は身分証明書を携帯し、提示しなければならない」と「立入検査の権限は犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない」が同数（九自治体）となっている。

また、「自治体は放射性物質等の自治体内持込みについて疑念が生じた場合、原子力関連施設に対し報告を求め、必要な限度において、関係場所へその身分を示す証票を携帯した職員を立ち入りさせて調査することができる」と「自治体は条例に違反した原子力関連施設の責任者に対し、施設の供用、操業の即時停止を求めることができる」も同数（七自治体）となっており、調査への協力や情報提供だけでなく、操業の停止など厳しい対応を規定している条例が確認できる。

こうした規定が条例に盛り込まれるのには、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律が関係していると考えられる。同法では「第二三条報告及び立入検査等」で、「土地掘削等に関する実施状況の検査規定があり、立入検査をする職員は身分を示す証明書の携帯、立入検査の権限は犯罪捜査

のために認められたものではない」と規定されているため、これをそのまま準用したのではないだろうか。

公表規定としては、「条例に規定する目的達成のため国及び関係機関に対し基本施策を通告し立場を明らかにする」が一七自治体で規定されていた。ところが、最近制定された条例では、権限や公表規定を持たないものも増えてきている。したがって、今後もこの傾向が続くのか確認が必要なの規定と言えよう。

### ⑤ 責務規定

条例には、趣旨などを遵守させる目的で責務規定を置く場合がある。回避等条例でも、自治体の責務や首長責務、議会責務を規定する条例、あるいは住民責務や首長だけではなく特別職公務員や一般公務員なども対象とした責務規定を置く条例が確認されたため、一覧表では住民、首長、首長ら、議会、自治体に五つに分類し、整理した。

まず、住民の責務については、「住民は条例に規定する基本理念にのっとり、自治体が実施する施策に協力しなければならない」が七自治体で、二〇一七年の科学的特性マップ公表後に制定された条例で規定されているという特徴がみられる。

また、大隅半島周辺自治体で制定された五条例のみの特徴として、「条例を趣旨を遵守し、放射性物質及び原子力関連施設等の自治体内持込みをさせないよう努めなければならない」と規定されている。

首長の責務を規定しているのは宮古市のみだ

が、農業委員会などの特別職地方公務員や一般職地方公務員が、原子力関連施設の建設計画などの情報を得たときには住民等へ知らせなければならない、と規定するような条例も東串良町など鹿児島県内を中心に確認された。議会の責務は、岩泉町など岩手県内の自治体で近年制定された条例で規定されている。

自治体の責務については、条例に基づき施策の実施、原子力関連施設の建設等の情報を得た時点で、必要な措置あるいは情報を求めることなどを規定するもので、美瑛町や浦河町、釜石市、久慈市など近年制定された条例で確認された。このように、責務規定は近年制定された条例で多く見られる特徴がある。これは回避等条例の新たな傾向と言えるのではないだろうか。

## 2 規定項目整理から浮かび上がった課題

ここからは、一覧表を用いて行った規定項目の整理を踏まえ、明らかとなった課題を取り上げる。

### (1) 不十分な定義規定

一覧表を用いた整理で明らかになったのは、近年制定された条例の多くで定義が、「この条例において『放射性物質等』とは次に掲げるものをいう。(1)『原子力関連施設から発生する使用済核燃料』とだけ明記し、原子力関連施設がどのような施設なのか全く規定されていない条例が確認された。

原子力利用の安全確保のために設置されている原子力規制委員会によると、原子力関連施設とは

①実用発電用原子炉と②核燃料施設等の二つに分類した上で、①は原子力発電所、②は研究開発段階発電用原子炉や試験研究炉など七項目に細分化して定義している。また、一般財団法人日本原子力文化財団では「日本の原子力施設の状態」として、①商業用原子炉と②商業用原子力発電所以外と分類している。このように、公的機関などで原子力関連施設の定義を示しているのだから、あえて条例で明記する必要はない、と考えている自治体が多いのだろう。

しかしながら、回避等条例を制定しても何らかの理由で、放射性物質が自治体内に持ち込まれる可能性はある。その場合、条文に原子力関連施設として原子力発電所や最終処分場などと明文化されていれば、持込者へ排出先を確認した上で「条文に規定されている定義に基づき、拒否します」という対応となる。

ところが、「原子力関連施設から発生する使用済核燃料の持込拒否」あるいは「原子力関連施設から発生する放射性物質の持込拒否」というような規定を持つ条例の場合、持込者に対し、排出先を確認→原子力規制委員会などのホームページで原子力関連施設について確認→「条例に基づき持込拒否」と二段階の対応が必要となる。

拒否判断の対応は早いに越したことはないのだから、原子力関連施設の定義を明文化しておく方が条例としては適切であると言えよう。

他方で、敢えて定義を明確にしないという考え方もある。これはヒアリングを実施した塩谷町の担当者から、「フアジイ」という表現が適切ではな

いかかもしれないが、定義を細かく規定しないことが自治体側に有利になることもある」と興味深い説明を受けた。塩谷町の場合、国（環境省）から汚染対策特措法に基づく処分場建設を押しつけられている状態であり、自治体側での判断ができるような条文構成とした方が運用しやすくと判断したと考えられる。

また、浦河町でのヒアリングでは、町長から「条文中定義を明確に規定しなくても、私が首長である限りは受入拒否する」と伺った。ただ、首長はどこかのタイミングで必ず交代する。既に回避等条例を制定している自治体でも、首長の交代によつて突如原子力関連施設を受け入れると表明するかもしれない。その際に定義が明確でなければ、様々な理由を付け、議会も受け入れを容認してしまうこともある。こうした為政者の暴走を防ぐ意味でも回避等条例は有効であることを踏まえれば、不十分な定義規定は避けるべきであろう。

## (2) 医療用放射性物質の除外規定

医療用放射線物質の除外規定を設けている条例は一二条例と、半数に満たないことが確認できた。医療用放射性物質とは、甲状腺ガン治療など高度な医療サービスで利用されるもので、ラジオアイソトープなどを指す。これについては、調達や保管、使用、廃棄について、全て法律や制度などによつて管理運営されているが、条文中に除外規定がなければ、医療機関でこれらを使用することができなくなることを意味する。

この規定が重要視されていないのは、前述した

ように、条例が小規模自治体で多く制定されており、高度医療を実施する医療機関がないことがその理由と考えられる。しかしながら、こうした医療用放射性物質は人間だけでは無く家畜などの診療でも利用されているほか、日常的に医療用放射性物質を輸送している実態があることはあまり知られていない。

例えば、医療用放射線物質の除外規定を持たない条例を持つ自治体を医療用放射性物質を積んだトラックが通過する場合、本来であれば条例に基づき通過を拒否することになる。ただ、事前に通知がなければ輸送されていることすら分からないであろうし、輸送側もよほどの理由がない限り通知はしないだろう。

つまり、知らない間に条例違反が発生していることになる。こうした事態を防ぐためにも、医療用放射性物質の除外規定は回避等条例に不可欠な規定と言えよう。除外規定を持たない条例については、前述のような理由から早急に規定を追加する条例改正をすべきである。

## (3) 住民の責務規定

近年制定された回避等条例の特徴として、責務規定が設けられていることは前述した。放射性物質等の持ち込みによつて放射能汚染の可能性が高まり、住民の生命や財産を保護するために持込を拒否するという条例趣旨を考えれば、自治体や首長などの責務規定は必要であり理解できるのだが、住民の責務規定は果たして必要なのだろうか。

改めて、住民の責務について規定されている条

文を確認してみると、岩泉町のように「町民は、基本原則が遵守されるよう協力しなければならぬ」と義務規定としている自治体、野田村のような「村民は、この条例に則り、村が実施する取組への協力を努めなければならない」と努力義務規定としている自治体に分類できる。仮に自治体が「条例の趣旨に基づき、みんなで座り込みの抗議活動をしましょう」と決定した場合、前者では住民は強制参加、後者の場合は住民も協力してください、ということになる。

住民の責務規定を設ける理由として、首長や議会は「住民は健康に影響を及ぼす放射性物質や放射性廃棄物等を扱う原子力関連施設の建設には反対するものだ」「だから持込拒否にも賛同する」と考え、条例を制定しているからなのだろう。確かに、過去を振り返ると原子力や放射性物質などが絡むものでは、一九九六年八月四日に実施した新潟県巻町（現・新潟市）で個別型住民投票条例に基づき投票実施されるなど、いくつか事例があり、住民関心の高い事案であるのは間違いない。

しかしながら、住民の中には当然反対だという人もいれば、自治体の将来を案じ原子力関連施設の誘致に賛成と考える人もいるだろう。一方で、商売などの都合上、明確に賛成・反対と声を挙げられず黙っている住民もいるだろうし、最終処分場など永久的な施設建設は困るが、放射性物質を積んだ車両の通過くらいなら止むなしといった住民もいるかもしれない。

筆者は、多様な住民がいることを自治体として配慮すべきという視点から、回避等条例に住民の

責務規定は「不要」と判断しているのだが、いかがだろうか。

## むすびにかえて

以上のように回避等条例の規定項目を見てみたが、放射性物質や放射性廃棄物、原子力関連施設を「明確に拒否する」名称の条例から、条例名あるいは規定内容も「持ち込ませない」と穏やかな表現に変化してきていることが確認できた。こうした変化について、筆者は福島第一原子力発電所事故が関係しているのではないかと推測しているのだが、ほとんどの条例で福島第一原子力発電所事故由来の放射性物質や廃棄物を拒否すると規定しておらず、その理由は今回の調査から釈然としなかった。

他方で、条例違反状態の回避等条例があるなど、十分な検討をせず条例制定しているケースが散見された。不十分な内容の条例となってしまうのは、短期間で内容を検討し制定までしなければならぬ時間的制約に加え、自治体や首長、議員側からすれば、素早く条例制定をすることで「真摯に対応した」というパフォーマンス効果があるからなのだろう。

ただ、筆者も含め住民の多くは、放射性物質や放射性廃棄物、原子力政策の理解に乏しいのが現状である。やはり、条例制定前には理解を深めるための住民説明会や学習会を何度も実施し、条文構成や規定項目の検討も住民と行政、議会の三者によりすべき、と考えている。

そうした作業を踏まえた上で、パブリックコメントを実施するといった丁寧な住民参加手続も回避等条例の制定には重要となってくるであろう。そう考えると、問題が発生後のバタバタした状態ではなく、時間的余裕のある平時に制定すべき条例とも言える。

本稿執筆時点（二〇二一年八月一日）で、新たに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表明をした自治体はないが、寿都町や神恵内村の様子を見て応募してくる自治体が出てくるかもしれない。一方、放射性物質が関係する問題として、環境省は本年三月、福島第一原子力発電所周辺の「汚染廃棄物対策地域」にある高濃度ポリ塩化ビフェニール（PCB）廃棄物を室蘭市内で処理すると突如計画を発表、波紋を呼んでいる。

関係自治体と事前協議を一切しないまま協力を求める事例は、研究会でヒアリング調査した塩谷町などでもみられており、もはや国にとつて、当たり前的手法と言えるのかもしれない。こうした動きを見聞きして筆者が懸念しているのは、すでにいくつかの原子力発電所で進められている廃炉作業である。

廃炉によって発生する放射性物質が含まれた廃棄物は、法に基づき適正に処理するとしているが、いくら「安全基準値内で健康等に問題ない」、「検査の結果、放射性物質は含まれていない」と言われても、原子力発電所から出たと分かる廃棄物を素直に受け入れる自治体は少ないだろう。そうなること、廃炉作業は立ち行かなくなるため、結局は福島第一原子力発電所事故後の帰還政策や汚染土壌再利用政

策のように、安全基準を変更した上で、協議なく自治体に押しつけてくる可能性は十分考えられる。今回の調査対象とした条例で、定義規定などに

「原子力発電所の廃炉過程で発生する放射性廃棄物」、あるいは「廃炉過程で発生した全ての廃棄物の持込拒否」など、条文中で廃炉を明確に意識した条例は確認できなかったが、これからの回避等条例はそうした視点での検討も必要ではないか。今後も筆者はもちろん、研究所としても国の動向及び回避等条例の調査を続けていき、広く情報提供していきたいと考えている。

へたかの じょう・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

## 〈注〉

\*1 研究会の開催及び調査自治体については、放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会、「放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の論点」、『北海道自治研究 六二五号』、二〇二一年を参照。

\*2 『北海道新聞』、「蘭越も核抜き決議 町議会、条例本格検討へ」、二〇二一年・三・一九。

\*3 北村喜宣、「放射性廃棄物対応条例の変遷」、『横浜法学第二七巻第三号』、二〇一九年。

\*4 なお、宮城県加美町は回避等条例を二条例有しているため、条例数で言えば四〇となる。

\*5 北村、同上。

\*6 日本原燃株式会社ホームページ、「高レベル放射性廃棄物の輸送」。

\*7 国立研究開発法人日本原子力研究開発機構ホームページ 核燃料・バックエンド開発部門 人形峠環境技術センター、「人形峠のあゆみ」。

\*8 美瑛町提供の資料より。

\*9 北村、同上。北村によれば、北海道の条例は条文番号もなく、きわめてめずらしい条例と指摘している。

\*10 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」、『北海道自治研究五九九号』、二〇一八年。

\*11 例えば、黒松内町の回避等条例では第二条一項「定義」として「原子力関連施設から発生する使用済燃料」「同条二項で「前号に規定する使用済燃料を再利用又は廃棄する過程で発生する様々なレベルの放射性廃棄物」と規定されているが、原子力関連施設が何を指すのかについては規定されていない。

\*12 原子力規制委員会ホームページ、「原子力施設別の状況」。委員会が考える原子力施設としては、一九箇所の発電所に三三基ある実用発電用原子炉、核燃料施設等として、①研究開発段階炉、②試験研究炉、③再処理施設、④加工施設、⑤使用済核燃料貯蔵施設、⑥廃棄物管理施設及び廃棄物物理施設、⑦核燃料物質及び核原料物質の使用に係る施設に分け一般財団法人日本原子力文化財団ホームページ、「日本の原子力施設の状態」。られている。

\*13 一般財団法人日本原子力文化財団ホームページ、「日本の原子力施設の状態」。二〇二〇年一月六日現在では、日本の原子力施設として三三基の商業用原子力発電所と商業用原子力発電所以外の主な原子力関連施設として、青森県六ヶ所村の再処理工場などが挙げられている。

\*14 長崎大学先端生命科学支援センターアイソトープ実験施設ホームページ、「看護師のためのR1の基礎」。

\*15 武田浩光・国田松博「放射能・放射線が健康に与える影響 北海道ではどのような原発防災対策が必要なのか」、『北海道自治研究六一七号』、二〇二〇年。

\*16 獣医療法施行規則第一条の八でも放射性同位元素の取扱いについて規定されている。

\*17 総務省消防庁、「スタート！R1119消防職員のための放射性物質事故対応の基礎知識」、二〇一五。これによると、「放射線物質や放射線を取り扱っている施設は原子力関連施設以外にも多く存在しています。このため、原子力関連施設が所在しない市町村等においても、放射性同位元素取扱施設等における事故や放射性物質輸送時の事故等の発生に備えておく必要があります」さらに「放射性物質の輸送も全国的に行われています。また、これらに関する事故も発生しています」とあり、日常的に放射性物質が輸送されていることが垣間見える。

\*18 巻町以外で放射性物質や原子力発電所絡みで実施された住民投票には、①二〇〇一年五月二七日実施の新潟県刈羽村における柏崎刈羽原子力発電所におけるプルサーマル計画受け入れの是非に関するもの、②同年一月一八日実施の三重県海山町における原子力発電所誘致に対する賛否についてがある。また、投票は実施されていないものの、放射性物質や原子力関係で住民投票条例が制定された事例は高知県窪川町（現・四万十町）を始めいくつか確認できる。

\*19 神恵内村では、事業者住民らで構成する村商工会が放射性廃棄物最終処分場誘致に向け活動、議会へ文献調査への応募検討するよう請願し、採択された。このように、住民側から誘致を求める声が出ないわけではない。

\*20 南さつま市のように、「原子力発電所事故で汚染（汚染土や瓦礫等を含む）。された放射性物質」という条例は存在する。

\*21 一般社団法人日本原子力産業協会ホームページ、「復興に向けた福島状況」。これによれば、二〇二一

年六月八日付の速報値として、避難者は三五一九一人と公表されている。

\*22 金井利之、「コロナ対策禍の国と自治体――災害行政の迷走と閉塞」、二〇二一年。金井によれば、災害対応行政として「泥縄」で法整備を進めることがあるが、これは災害対策の「真摯感」のアピールするためだと指摘している。回避等条例の制定過程を確認する限り、同様な傾向が感じられる。

\*23 放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会、同上。論点9「放射性廃棄物処理施設立地等回避条例の制定課程」でも住民説明会の重要性を示しており、場合によっては住民投票の必要性も指摘している。

\*24 『北海道新聞』、「福島のPCB 室蘭搬入ありき」、二〇二一・四・二五。計画は同年三月二十四日に発表している。室蘭市内には中間貯蔵施設・環境安全事業（JESCO）北海道事業所があり、道内外から蛍光灯の安定器などに含まれるPCB処理を実施している。

\*25 『北海道新聞』、「福島PCB懸念相次ぐ 室蘭で初の住民説明会」、二〇二一・七・二一。二〇二一年三月二四日の公表後、初めて住民説明会を開催したが、住民から不安の声が挙げられている。

\*26 一般財団法人日本原子力文化財団ホームページ、同上。現在、二四基の商業用原子炉が廃炉手続となっている。

\*27 資源エネルギー庁ホームページ、「廃炉からのゴミをリサイクルできるしくみ『クリアランス制度』」。

\*28 本稿執筆に際し、調査対象となった自治体担当者には厚くお礼申し上げます。特に研究会ヒアリングを実施した美瑛町、浦河町、塩谷町の担当者、研究会で報告していただいた講師の皆さんには改めてお礼申し上げます。なお、本稿の内容については筆者に全て責任がある。



図表3 回避等条例項目一覧表

		旧湯原町	土岐市	旧屋久町	幌延町	西之条市	中種子町	北海道	旧上屋久町	十島村	南種子町	西ノ島町	
目的	住民の生命保護	●	●	●		●	●		●	●	●	●	
	住民の財産保護									●			
	住民の健康保護												
	住民の生活保護	●	●	●		●	●		●		●	●	
	住民の安心生活		●			●					●	●	
	住民の健康で文化的な生活維持			●								●	
	自然環境保護（水質保全含む）		●			●	●		●	●	●	●	
	地域発展	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	
	地域保護												
	生態系保護				●								
宣言、決議に基づき					●	●		●	●	●			
原子力施設	原子力関連施設			●					●				
	原子力発電所			●					▲			●	
	核燃料加工施設（使用済み含む）			●					▲			●	
	中間貯蔵施設			●					▲			●	
	再処理施設			●					▲			●	
	濃縮施設			●					▲			●	
	放射性廃棄物最終処分場			●					▲			●	
	原子力研究施設			●					▲				
	定義	放射線照射対象のもの			●								
		法で規定する核燃料物質								●	▲		
法で規定する核原料物質									●	▲			
原子力発電所から発生する使用済み核燃料		●				●	●				●		
原子力関連施設から発生する使用済核燃料			●	●					●	●		●	
原子力関連施設から発生する放射性廃棄物			●						●	●		●	
原子力関連施設の事故により発生する放射性廃棄物									●	●		●	
使用済核燃料の再処理、廃棄過程で発生する放射性物質									●	●		●	
使用済核燃料の再処理、廃棄過程で発生する放射性廃棄物		●				●	●				●		
原子力利用と研究に供され、発生し、廃棄する放射性物質					●								
特定放射性廃棄物							●						
医療機関で発生する放射性物質													
原子力発電所事故由来の放射性物質													
使用済み燃料の名称変更は条例効力を損なうものではない			●										
基本理念	住民は健康で文化的な生活を営むため、豊かで良質な自然の恵みを受用する権利を有する												
	美しい自然は住民の豊かな暮らしを支える貴重な財産												
	自治体と住民は役割を担いながら将来にわたって郷土を保護、継承												
基本施策・政策	放射性廃棄物等の最終処分場、関連施設の拒否	●	●										
	いかなる場合も自治体内に放射性廃棄物の持込み拒否									●			
	いかなる場合も自治体内に放射性廃棄物等の持込み拒否	●	●			●	●				●		
	いかなる場合も自治体内に放射性廃棄物等を持ち込ませない												
	いかなる場合も自治体内に放射性物質等の持込み拒否			●					●				
	いかなる場合も自治体内に放射性物質等を持ち込ませない												
	いかなる場合も自治体内に放射性核物質等の持込みを禁じる												
	いかなる場合も自治体内に放射性核物質の持込みを禁じる												
	いかなる理由があっても自治体内に放射性廃棄物を持ち込ませない												
	自治体内に放射性物質持込み拒否											●	
	放射性廃棄物等処分のための研究開発施設の建設拒否	●											
	放射性廃棄物等処分、保管、研究施設の建設拒否					●	●				●		
	自治体内に原子力関連施設の立地、建設に反対											●	
	いかなる場合も原子力関連施設の自治体内への立地、建設に反対												
	いかなる場合も原子力関連施設の自治体近隣の地域への立地、建設に反対			●					●				
	いかなる場合も原子力関連施設の調査、研究に関する施設建設に反対									●			
	放射性核物質の使用、処分、施設建設、調査等の拒否												
	放射性物質等の処分、保管、研究施設の建設拒否												
	放射性物質等の処分、保管、研究に関する調査、施設建設は受け入れない												
	放射性廃棄物の処分、保管、研究施設の調査及び建設拒否												
	放射性物質等の処分、保管、研究等の調査及び施設の建設を受け入れない												
	いかなる場合も自治体所属地域（周辺地域）への原子力関連施設の立地、建設反対												
	いかなる場合も自治体所属地域（周辺地域）への原子力関連施設等の立地、建設に反対												
	湧水水質保全、枯渇防止、生物多様性の保全、社会的評価の維持												
	指定廃棄物最終処分場に関する宣言の下、水源、里地里山保全												
	いかなる場合でも放射性廃棄物等の処分、保管、研究等に関する調査、原子力関連施設建設は受け入れない												
	いかなる場合でも放射性廃棄物の処分、保管、研究等に関する調査、原子力関連施設建設は受け入れない												
	いかなる理由があっても原子力関連施設の建設は受け入れない												
	安心・安全に影響及ぼす放射性物質、持込み、貯蔵、処分施設の建設を認めない												
	医療用放射性物質の利用は妨げない			●									●
医療用放射性物質持込み、利用は妨げない													
原子力政策の推進、地域振興のため受け入れる				●									
研究期間中及び終了後に放射性廃棄物持込みは認めない				●									
研究施設設置にあたり、国、道は地域振興施策を積極的実施の要望				●									
特定放射性廃棄物の持込みは慎重に対処し、受け入れがたい								●					
放射性廃棄物受入の調査、研究等があった場合、拒否表明													
北海道府内の市町村が放射性廃棄物の受入等を検討開始した時は反対表明													
核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律に定める核原料、核燃料物質の貯蔵または原子炉を設置使用する施設、それに類する施設													



