

令和元年度

地域社会と原子力に関する社会科学研究支援事業

最終報告書

「住民参加は、原子力に関する住民の意識に
どのような影響を与えるか？」

令和2年3月

宮森征司・毎熊浩一・田中良弘

はじめに

私たちは、「住民参加は、原子力に関する住民の意識にどのような影響を与えるか？」というテーマで研究を行ってきました。具体的には、この報告書でも述べるように、原子力分野における住民参加の二つの事例を取り上げて検証を行ってきましたが、その前にまず、なぜ私たちがこのテーマで研究を実施しようと考えたのか、どうしてこの二つの事例を取り上げて研究することにしたのかについて、説明しておきたいと思います。

平成30年度研究プロジェクト

実は、研究代表者である私(宮森征司)は昨年度、「原子力分野における住民参加に関する法制度はどうあるべきか？」というテーマで、東海村から受託を受け、共同研究者として研究を実施していました。今年度の私たちの研究テーマは、私が昨年度研究協力者として携わった研究プロジェクトでは十分に研究することができなかったことを研究してみようという問題意識に立脚しています。そこで、本プロジェクトの問題意識を理解していただくために、昨年度の研究内容について簡単に説明しておきたいと思います(昨年度の研究事業の詳細については、昨年度受託研究の報告書をご覧ください(<http://www.hse-risk-c3.or.jp/itaku/report/research-report2018.pdf>))。

昨年度の受託研究では、「原子力分野における法制度はどうあるべきか？」というテーマで研究を実施しました。この研究プロジェクトでは、①わが国の原子力分野における住民参加制度について法理論的・法制度的な観点から検討し、②わが国の原子力分野における過去の住民参加として、原子力発電所の建設の是非を問うた住民投票が実施された事例を取り上げて検証を行い、③東アジア地域の原子力分野における法制度との比較を行いました。

その成果として、おおむね、①わが国においては、東アジアの諸外国と比較しても、原子力分野における住民参加の法制度が十分に整備されていないこと、②過去の住民参加事例においては、住民に対する情報提供や住民意思の把握が不十分であったことが原因となり、賛成派と反対派との間で感情的な対立し、コミュニティを二分する事態にまで発展していたこと、③このような事態を防ぐためにも、できるだけプロセスの早期の段階から、意思決定の全プロセスにわたり住民参加の仕組みを設ける必要がある、という結論を得るに至りました。

残された課題

しかしながら、昨年度の研究事業では、以下に述べるような点において検討を十分に行うことができませんでした。

まず、具体的な住民参加の手法の問題です。正確な住民意思の把握が重要であるといっても、それでは、どのような方法を用いれば、住民意思の正確な把握を図ることができるのでしょうか。昨年度の研究事業においては、多様な住民参加の形態について検討を行う必要性については認識しながらも、住民投票に関する事例検証にとどまり、この住民参加の手法面に関して、掘り下げた検討を行うことができませんでした。

次に、住民側の視点に立った住民参加に関する研究の問題です。昨年度事業においては、主に、行政の意思決定に対して住民をどのように関わらせるのかという、行政側の視点から研究を行いました。しかしながら、住民参加の場に参加するのはまさに住民自身です。このような観点からすれば、住民がどのような意識で参加し、参加したことが住民の意識にどのような影響を与えたかという、住民側の視点に立つことが重要であると考えられます。特に、原子力は科学技術に関する専門的な問題を含みますので、素人である住民にとっては、率直な意見を表明しにくいということもいえます。

本プロジェクト・本報告書について

このような昨年度研究事業で残された課題について検討を行うため、本年度も原子力分野に関する研究を実施することとなりました。本プロジェクトにご支援いただいた東海村、そして、NPO法人HSEリスク・シーキューブの方々に、厚く御礼申し上げます。

本年度の研究事業では、原子力分野における二つの住民参加の事例を取り上げ、検証を行うこととし、検証にあたっては、実際に現地に赴いて、資料収集やヒアリング調査を実施しました。本報告書は、これらの調査の結果を踏まえ、取りまとめたものです。

ヒアリング調査にご協力いただいた自分ごと化会議in松江関係者の皆さま、高知新聞の海路佳孝記者、神奈川大学非常勤講師の菅野光公氏には、この場を借りて、厚く御礼申し上げます。

なお、昨年度研究プロジェクト及び本プロジェクト研究成果については、他の研究プロジェクトとの共同研究成果も含めて、2020年度中に出版される予定です。

I 事例研究1：自分ごと化会議in松江

1. 自分ごと化会議in松江

自分ごと化会議とは

自分ごと化会議とは、シンクタンク構想日本が提唱している住民参加の手法です。構想日本では、無作為に選ばれた住民がさまざまな行政上・政策上の課題について議論する会議を「自分ごと化会議」と名付け、「事業仕分け」や「住民協議会」の取り組みを全国各地で実施してきました。

自分ごと化会議の特徴は、住民参加の場に参加する住民を選出する手法にあります。従来型の住民参加においては、専門性の高い人や地域の有力者などから首長が参加する決める一本釣り方式や住民からの自発的な応募によって決める公募方式と呼ばれる手法が用いられてきました。しかしながら、これらの手法には、住民参加の場に参加する住民の層が固定化してしまうという限界がありました。

そこで、用いられた方法が無作為抽出方式です。

無作為抽出方法とは、住民参加の場に参加する住民をランダムに抽出する方法です。具体的には、まず、住民基本台帳や選挙人名簿からランダムに案内状を送付する「候補者」を抽出します。次に、その「候補者」に対して案内状を送付します。最後に、案内状を送付された住民の中から、希望した住民が会議に参加します。

自分ごと化会議in松江の特徴

それでは、「自分ごと化会議in松江」の概要について紹介しましょう。

自分ごと化会議in松江とは、文字通り、島根県松江市で実施された自分ごと化会議です。自分ごと化会議ですので、構想日本がかねてから提唱していた無作為抽出による住民参加の場として開催されました。

自分ごと化会議in松江の取り組みは、次に述べるような点で、特徴的なものでした。

第一に、「原発」というセンセーショナルなテーマが選定されたことです。「はじめに」でも述べたように、原子力問題は、賛成派と反対派との間で感情的な対立が生じやすく、なかなか気軽に話題しにくいものです。そのようなテーマが、全国で唯一、県庁所在地に原子力発電所（島根原発）を持つ松江市で実施されたことは、大きな注目を集めました。

第二に、自分ごと化会議in松江は、住民団体の主催で開催されました。これまで、自分ごと化会議は、議会や行政の主催で実施されていました。これに対して、自分ごと化会議in松江においては、構想日本が提唱する会議の手法はそのまま用いながら、住民団体が中心となって実行委員会を組織して実施したものでした。このように、

行政が取り上げないようなテーマを住民団体があえて取り上げたことも、この会議の特徴的な点であったといえます。

自分ごと化会議in松江は、全部で4回の日程で開催されましたが、このような会議の大枠は、既に構想日本が有していたノウハウから、早い段階で決まっていたようですが、具体的な日程の決定に至るまでには、相当な苦労があったようです（この点については、中立性の確保の観点から後述します）。

自分ごと化会議in松江は住民団体の主催で開催されましたが、開催団体を詳細にみると、4つの団体から構成されています。具体的には、「住民目線で政治を変える会・山陰」、「市民自治を考える会・まつえ」という住民団体が、実行委員会や事務局の中核機能を担い、「構想日本」が会議のノウハウを提供するとともに、会議のコーディネートを担当、「島根大学行政学研究室」が、これを脇から支えるという構図でした。

自分ごと化会議のメンバーとしては、26名の住民の方々が参加しましたが、うち21名は無作為抽出の方法で選出されました（残り5人は島根大学の学生）。この無作為抽出にあたっては、事務局が選挙人名簿から2217人を抽出し、案内状を送付し、21人から応募がありました。そして毎回の会議には、多くの傍聴人が参加しました（詳しくは、次頁の表をご覧ください）。

自分ごと化会議の結果は、提案書にまとめられ、中国電力、経済産業省、松江市、島根県に対して提出されました（実際の提案書は、自分ごと化会議in松江のブログ（<https://ameblo.jp/jibungotokakaigi/entry-12447220304.html>）で閲覧することができます。ぜひご覧ください）。

自分ごと化会議の当日の様子



出典：自分ごと化会議in松江提案書表紙より

自分ごと化会議in松江の日程（敬称略）

第1回 11月11日 [参加者数] JGK26:18人 傍聴者:84人
1. 基調講演:「原発を考えるために必要な視点～科学によって問うことはできるが、科学によって答えることができない問題群」 谷口武俊(東京大学政策ビジョン研究センター教授) 2. 問題提起:島根原発への考え方 長谷川千晃(中国電力電源事業本部島根原子力本部副本部長) 土光均(さよなら島根原発ネットワーク 共同代表) 石原孝子(松江エネルギー研究会代表) 手塚智子(市民エネルギーとっとり代表) 3. 全体協議(コーディネーター:構想日本 伊藤伸)
第2回 12月9日 [参加者数] JGK26:19人、傍聴者:51人
1. 前回の振り返りと第2回の流れの説明(説明者:伊藤伸) 2. 第1回問題提起者(アドバイザー)からの発言及び意見交換 3. 全体協議(コーディネーター:伊藤伸) 4. 「改善善提案シート」への記入
第3回 1月13日 [参加者数] JGK26:17人、傍聴者:46人
1. 前回の振り返りと第3回の流れの説明(説明者:伊藤伸) 2. 話題提供「松江市の今後人口推移と減少社会考え方」(説明者:福嶋浩彦) 3. 話題提供「諸外国の原子力政策動向」 木村謙仁(日本エネルギー経済研究所 戦略研究ユニット 原子力グループ) 4. 全体協議(コーディネーター:伊藤伸) 5. 「改善提案シート」への記入
第4回 2月24日 [参加者数] JGK26:15人、傍聴者:66人
1. これまでの振り返りと第4回の流れの説明(説明者:伊藤伸) 2. 改善提案について協議(コーディネーター:伊藤伸) 3. 「意見提出シート」への記入

2. 事例検証

注目を集めた自分ごと化会議in松江

上に述べたような特徴的な取組みであったことから、自分ごと化会議in松江は、各種メディアから注目を集めました。構想日本も、ホームページや講演会などの場で、自分ごと化会議in松江の取組みについて積極的に発信しています。これらによれば、自分ごと化会議in松江は成功を収めたという論調がほとんどです。

しかしながら、研究委託事業を受託し、研究プロジェクトを開始した当初、私自身は、本当にそのような住民参加の取組みが成功したのか、半信半疑でした。なぜなら、先ほども述べたように、昨年度研究委託事業において、過去の原子力分野における住民参加の取組みに関する研究の過程において、コミュニティが賛成派と反対派に二分されてしまった現実を知っており、また、説明会などが開催されると、ヤジや怒号が飛び交いがちであるという話をよく耳にしていたからです。私自身も、日常生活のなかで、原子力を話題とすることが難しいことであるかを実感します。このような状況からすると、本当に住民同士が面と向き合って原子力問題をテーマに議論を行うことなど本当に可能だろうか、という考えがあったのです。

自分ごと化会議in松江の「成功」

しかしながら、実際に現地におけるヒアリング調査を実施してみると、自分ごと化会議in松江はやはり「成功」したのであらうと実感しました。

ヒアリングに協力して下さった自分ごと化会議のメンバーの皆さんは、口を揃えて、自分ごと化会議in松江では、ヤジなどは一切飛ばされず、自分自身の意見を率直に述べる環境が整備されていたと仰っていました。さらに、自分ごと化会議in松江の内容や運営にはおおむね満足しておられる様子であり、率直に自分自身の意見を述べるができる雰囲気を用意されていたようです。また、会議後にも、原発に関する本を自分で読んで勉強するようになった、再生可能エネルギーに関する研究会を立ち上げた等の変化が生じた住民の方もいました。

また、自分ごと化会議には、事業者である中国電力も関心を持っていました。会議の開催時期の間に実現された発電所見学の試みは、自分ごと化会議in松江の試みに関心を持った中国電力の側からの提案によるものであったとのことです。さらに、自分ごと化会議in松江には、数多くの傍聴人の方々が参加されていました。

このように、自分ごと化会議in松江は、賛成派と反対派との間の感情的な対立が見られることなく、多様な立場の主体が関与し、参加した住民がそれぞれの立場で原子力に関する自身の考えを述べ、またそのような議論が実現可能な環境が整備されていた点において、成功を収めたといえることができるでしょう。

それでは、このような自分ごと化会議in松江の「成功」には、どのような背景があったのでしょうか？ ヒアリング調査の結果を踏まえて検証したところ、いくつかの要因が見えてきました。

無作為抽出の効果

先に述べたように、無作為抽出手法は、普段は住民参加の場に現れないような住民の方の意見が表出することを一つのねらいとしていました。実際に、自分ごと化会議in松江には、女性や若者の参加者が占める割合が多い傾向にありました。

また、自分ごと化会議の参加者に実施したヒアリング調査では、比較的原発反対の立場にありながら、従来の反対運動に限界を感じており、無作為抽出という住民参加手法に関心をもって参加されたといった声や、これまではあまり原子力問題に関心はなかったものの、無作為抽出が面白そうだと思って参加されたという声も聞かれました。自分ごと化会議in松江に参加された住民の方のなかには、無作為抽出手法を用いなければ住民参加の場には参加されなかったであろう、多様な背景をもった住民の方々が参加されていたことがうかがわれました。

このように、自分ごと化会議in松江においては、無作為抽出手法を用いることにより、普段は住民参加の場に参加しなかったような住民の方が一定程度、無作為抽出をきっかけとして参加していたものと考えられます。

このことは、無作為抽出手法が、住民参加の場に住民が参加する契機として大きな機能を果たしていたと評価することができるでしょう。

自分ごと化会議in松江メンバーの男女・年齢別割合

男性	8人	38.1%
女性	13人	61.9%

10代	—	—
20代	3人	14.3%
30代	6人	28.6%
40代	3人	14.3%
50代	4人	19.0%
60代	4人	19.0%
70代	1人	4.8%

隠れた事務局の負担

他方で、事務局に対して実施したヒアリング調査の結果からは、自分ごと化会議の成功の背景には、事務局の大きな尽力があることが明らかになりました。自分ごと化

会議in松江は、初めて住民団体の主催で実施された取組みであったために、会議運営を行った事務局の負担は、特に、大きなものであったといえます。

その苦労がもっともよく現れているのが、無作為抽出にかかる事務作業です。自分ごと化会議を議会や行政が主催する場合、無作為抽出の案内状の送付先を、住民基本台帳を用いてコンピューターで自動的にピックアップすることができます。これに対して、住民団体が主催する場合、住民基本台帳を用いることができません。また、住民基本台帳の閲覧は許されていますが、コピーを取ることはできません。そこで、自分ごと化会議in松江においては、抽出の作業が全て手作業で行われました。

また、ヒアリング調査では、住民団体主催で無作為抽出を行う場合の資金調達の必要性和その難しさも明らかになりました。自分ごと化会議in松江の場合には、その運営にかかった費用の7割は寄附、残りの3割はクラウド・ファンディングと、実行委員会の身内からのカンパによって賄われたとのことでした。

自分ごと化会議in松江の成功の影に、会議の成功のために尽力した事務局の役割があったことに注目しておくべきでしょう。

自分ごと化会議in松江の決算報告

第1期 自分ごと化会議in松江 決算			
2018.5.18～2019.5.31			
収入	項目	金額	備考
	クラウドファンディング支援金	942000	構想日本よりの寄付200,000円含む。
	一般寄付	778926	
	住民目線の会・山陰負担金	565102	
	その他収入	58060	報告会参加費、冊子売り上げなど
収入合計		2344088	
支出	項目	金額	備考
	郵送費	231544	参加案内郵送費（返信も含む）173,636円
	印刷費	83697	リーフレット印刷、資料印刷など
	会場費	237048	第1回～第4回協議会会場費114,100円、実行委員会会場費49,660円
	雑費	127784	用紙代、無作為抽出弁当など
	郵便振替手数料	3200	
	第1回協議会	144880	講師謝礼、パネリスト謝礼、託児料、参加者交通費補助など
	第2回協議会	42440	アドバイザー謝礼、託児料、参加者交通費補助など
	第3回協議会	84720	アドバイザー謝礼、託児料、参加者交通費補助など
	第4回協議会	14940	託児料、参加者交通費補助など
	実施報告会	12420	託児料
	クラウドファンディング手数料	135043	
	構想日本経費	1174296	交通費、宿泊費
支出合計		2292012	
残金		52076	

出典：自分ごと化会議in松江ホームページより

(<https://www.ameblo.jp/jibungotokakaigi/entry-12492867990.html>)

会議運営における中立性の確保

先に述べたように、自分ごと化会議in松江の成功の理由は、賛成派と反対派の議論の対立が生じなかったことにあると考えられます。ヒアリング調査の結果、このような環境が整備された背景には、会議の運営面において、中立性の確保が意識されていたことが大きかったのではないかと考えられます。ヒアリング調査によれば、賛成派の意見も反対派の意見も同等に取り上げるように配慮がなされ、チラシの配布などは一切行われなかったとのことでした。

3. 若干の考察

私たちは、自分ごと化会議in松江の取組みを、大変貴重な原子力分野における住民参加の事例であると考えており、今後、原子力分野における議論が住民の間で少しでも活発なものとなっていくためには、他の自治体などでも、同様の取組みが開催されることを期待しています。

しかしながら、先に検証したように、自分ごと化会議in松江が成功を収めた背景には、さまざまな要因がありました。また、住民団体によって自主的に開催されたからこそその限界もあるかも知れません。

そこで、以下においては、自分ごと化会議in松江のような無作為抽出による住民参加の場を持続可能な取組みとして発展させていくためには何が必要なのか、考察を行ってみたいと思います。

(1) 接続の問題

自己満足にすぎない自主的な住民参加？

先に述べたように、自分ごと化会議in松江の結果は、提案書に取りまとめられ、関係各所に提出されました。しかしながら、この提案書がその後どのように活かされたのか、また、今後活かされることになるのかは、必ずしも明らかではありません。

そうすると、せっかく実施された住民参加の結果が、その次につながらないままになってしまうのではないか、という疑問が生じます。私たちの研究プロジェクトも、住民が参加するからには、住民が意思を表明するだけでは十分ではなく、国や地方公共団体、事業者等の意思決定に反映させることが重要であるとの立場に立っています。

それでは、無作為抽出による住民参加の結果をその後のプロセスに反映させるためには、どうすればよいのでしょうか？

「拘束力」による接続？

住民参加(手続)の結果をその後のプロセスに活かす方法としてまず考えられるのは、住民参加手続の結果に拘束力を持たせるという方法です。条例のなかには、住民投票の結果に拘束力を持たせているものがあります。自分ごと化会議のなかにも、これらの住民投票の例と同様に、条例で、住民協議会の結果を議会が尊重すべきとする規定を置く例があります(福岡県太刀町の住民協議会)。

しかしながら、自分ごと化会議in松江のように、住民団体が主催した無作為抽出による住民参加について、拘束力を用いて、その後のプロセスとの接続を図る制度設計については、慎重な検討が必要であると考えられます。

第一に、直接民主制と間接民主制の緊張関係をめぐる理論的な問題があります。過去には、住民投票の制度設計との関係で、まさにこの点が議論となりました。

この問題は、無作為抽出による住民参加の場の制度設計にあたっては、より大きな問題となります。なぜなら、無作為抽出で選ばれた住民はまさにランダムな形で選ばれており、議会の議員のように選挙で選ばれているわけではないからです。そうすると、無作為抽出によって選出された住民による住民参加の結果を拘束力によって接続することには、理論的に、相当高いハードルがあるものと考えられます。

第二に、住民参加のゴール地点を拘束力という形で設定してしまうと、参加する住民に対して心理的な圧力がかかり、住民が率直に議論することが困難になってしまうのではないかという懸念があります。

先に述べたように、自分ごと化会議in松江においては、まさにその会議の名前の通り、原子力に関して賛成ないし反対の結論を出すのではなく、住民一人ひとりが、まさに「自分ごと」として原子力問題を議論することに重点が置かれていました。このようなあえて結論を導こうとしない会議のあり方は、参加する住民の方々が、自分自身の意見を率直に述べることができる雰囲気づくりに、大きく貢献していたものと考えられます。

これらのことを踏まえると、無作為抽出を用いた住民参加の場の設計については、拘束力による制度化によるのではなく、別の方法を探る必要がありそうです。

「応答」の確保による接続の可能性

そこで考えられるのが、結果による拘束力という形ではなく、結果に対する「応答」を確保するというよりソフトな手法によって、住民参加の結果をその後のプロセスに接続する方法です。具体的には、提案書を提出するにあたって、提案書に対する関係者（提案書の提出先）からの「応答」を確保しておくという方法が考えられます。

この方法を用いた場合には、議会や首長の意思決定を拘束することではなく、間接民主制との間の緊張関係が生じることはありません。また、一定の結論を導かなければならないといった心理的圧力が参加する住民にかかることも回避することができます。

他方において、提案書の提出先としては、少なくとも住民参加の結果を無視できなくなるため、無作為抽出による住民参加の場をその場限りの取り組みで終わらせることなく、次のプロセスへとつながるきっかけとなることを創出することができます。

さらに、このような提出から応答までの一連のプロセスを公表することができれば、無作為抽出の場に参加していた住民の方々のみならず、幅広い住民の方がその議論の内容を見ることができ、議論が広がっていくことを期待することができます。

(2) 住民参加の場に対する支援

先に述べたように、自分ごと化会議in松江の成功には、無作為抽出による住民参加の場のコーディネートについて構想日本が経験・ノウハウを蓄積していたこと、事務局

を担当した住民団体が中立性に配慮しながらの相当の尽力があったという背景を紹介しました。以下では、これらのことを踏まえ、今後、無作為抽出による住民参加を持続可能にするためには何が必要なのか、考えてみたいと思います。

コーディネーターの育成の必要性

住民参加の場のコーディネートを行う団体や人材を育成する必要性は、既に原子力分野に限らず、指摘されてきました。特に、原子力分野については、感情的な対立を生みやすいという特徴があり、中立的な会議運営には、相当の経験とノウハウが必要になる局面が特に大きいといえます。自分ごと化会議in松江の場合には、構想日本に蓄積されていた経験やノウハウを活用することができたからこそ、このハードルを乗り越えることができたといえます。

そうすると、今後、無作為抽出による住民参加の場を拡げていくためには、コーディネートを行う団体やコーディネーターの人材育成に力を入れていく必要があるといえるでしょう。無作為抽出による住民参加の場における議論の結果が地域社会のためになることを考えれば、政策的に援助を行うことも考慮されてよいでしょう。

資金調達と会議構成 ―外観上の中立性の確保―

また、無作為抽出を住民団体主催で行う場合には、住民団体が自分自身で資金調達を行わなければなりません。まず考えられる方法は、住民団体に対して補助金などを支出する方法です。こちら、コーディネーター育成に対する援助と同様、政策的に援助することが考えられます。また、民間の助成金などを獲得して、無作為抽出を実施する方法も考えられるでしょう。

もちろん、これまでの自分ごと化会議のように、無作為抽出による住民参加を議会や行政が主催することも考えられます。構想日本が提唱する「自分ごと化会議」も、その多くは議会や行政が主催する形態で開催されてきました。この場合には、無作為抽出にかかる業務を減らすことができるというメリットもあります。

結局のところ、運営資金の調達、そして、運営主体の設定は、各地域における実現可能性など様々な事情を踏まえて、設計を行わざるを得ませんが、その際には、「中立性」の確保に留意しなければなりません。せっかく中立的な運営を貫徹し、無作為抽出による住民参加の場を実現させたとしても、資金提供元を理由に住民参加の場の中立性が外部から疑われてしまう可能性があるからです。このようなことになってしまっては、せっかく会議の実現にかけた労力も水の泡となってしまうかねません。

このような事態を避けるためには、会議主体を構成する組織や資金調達先を複数にする、無作為抽出による住民参加の場を創出するために、行政ないし民間による助成の仕組みを整備する、といった工夫が求められるでしょう。

事例研究2：高レベル放射性廃棄物処分施設の立地選定（高知県東洋町）

1. 高知県東洋町における高レベル放射性廃棄物処分施設問題

高レベル放射性廃棄物処分施設の立地問題

高レベル放射性廃棄物とは、原子力発電の運転に伴って発生する使用済燃料を再処理する際に生ずる、放射能レベルの高い廃液を高温のガラスに溶かし合わせて固体化したものです。高レベル放射性廃棄物については、将来世代の管理に委ねないで済むように、地下深くに閉じ込め、人間の生活環境から隔離する「地層処分」の方法で処理することが、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律によって定められています。

しかしながら、この手続への応募を検討した自治体はいくつかありましたが、結局のところ応募を行ったのは、高知県東洋町のみでした。この唯一の応募事案では、反対派住民による反対運動が起き、地方自治法が規定する各種の住民参加制度が用いられ、誘致派町長に対するリコール請求、そして、誘致派町長が辞任する事態にまで至り、その後、反対派町長がその後の町長選挙で当選したことを受けて、文献調査の応募が取り下げられるに至りました。この応募の後、2020年3月の段階において、最終処分施設の立地選定は、滞ったままです。

文献調査への応募が取下げに至った経緯

2006年3月、当時の東洋町長（田嶋裕起氏）は、NPO法人「世界エネルギー開発機構」の執行役員から、放射性廃棄物最終処分場事業の概要に関する説明や交付金の金額、応募の方法等について知らされました。町長は、この二日後、文献調査に関するNPOを介してNUMOに応募書を提出しました。これに対して、NUMOは町長に確認を入れ、文献調査への応募は、受理されませんでした。

そこで、2006年11月、反対派団体として、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、東洋町の町民や隣町の高知県海陽町の町民を中心とする「東洋町を考える会」が結成されました。反対派住民による勉強会も開催され、放射性廃棄物の安全性に対する懸念が強まるとともに、文献調査に一度応募したら引き返せなくなるのではないかと、という不安が巻き起こっていきました。

このような不安・懸念に応えるため、田嶋町長は、NUMO及び資源エネルギー庁に対して質問状を提出したところ、「町長の意に反して事業は進められない」との回答を

得ました。同回答を受け、2006年12月、田嶋町長は、文献調査への応募を前提に議論を進めることを町議らに提案しました。これを受け、反対派住民は、文献調査に応募しないことを求めて請願書名活動を行い、応募反対の署名が13歳以上の対象者中6割を超えました。さらに、2007年1月、高レベル放射性廃棄物に関する陳情書が東洋町議会に提出され、町内の有権者の6割を超える署名が集められました。

1月に入ると、当時、反対運動の先頭に立っていた沢山保太郎氏が、町長が文献調査に秘密裡に応募しようとした際の応募書類のコピーを示し、田嶋町長に対して緊急質問状を提出しました。この追及に対して、田嶋町長は、「軽率のそしりは免れない」と謝罪しました。このことをきっかけに、反対派住民による運動は、高まりを見せましたが、1月25日、田嶋町長は、文献調査に応募しました。

3月2日、反対派住民により、「核廃棄物持ち込み禁止条例」の制定を求める直接請求を行い、議会でこれがいったん可決されましたが、町長がこれを再議にかけ、3月27日、議会で否決されました。これを受け、反対派住民は、田嶋町長のリコールに向けた手続を開始しました。他方で、3月28日、資源エネルギー庁が文献調査の計画申請を認可しましたが、4月5日、田嶋町長は辞職するに至りました。

その後、4月22日には沢山保太郎氏が反対派町長として当選し、23日、資源エネルギー庁とNUMOに対して、文献調査の応募を取り下げました。

2. 事例検証

反対派住民による住民参加の仕組みの利用

上に述べたように、東洋町の事例は、誘致派町長の二度にわたる文献調査への応募、そして、その強硬的にも見える政治的スタンスが、反対派住民や反対派議員からの不信感を招いたことが、誘致派町長のリコールと辞職、そして、文献調査への応募の取下げをもたらしたといえます。

このように、反対派住民の意思が表出するきっかけとなったのが、請願や条例制定請求、そして町長の解職請求といった、地方自治法に定められた住民参加の仕組みでした。これらの住民参加の仕組みの特徴は、行政側からの働きかけからではなく、住民側からの働きかけによって始まるものです。

そうすると、東洋町の事例は、反対派住民の意思が、地方自治法に定められた住民参加の仕組みを介して表出したという意味で、法律に定められた住民参加の仕組みや間接民主制が、適切に機能した事例であると評価することができます。

機能しなかった住民参加

しかしながら、原子力分野における住民参加が適切に機能したかという観点から東洋町の事例を見てみるとどうでしょうか？

まず、放射性廃棄物最終処分施設の立地選定については、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（最終処分法）という国の法律によって、立地選定のプロセスが定められており、透明性の高い、丁寧な住民参加の手続が定められています。そして、実は、同法は、原子力分野における住民参加の法制度の整備が遅れている日本の法律の中で、住民参加に関する明文の規定が置かれている唯一の例です。

また、誘致派町長は、この最終処分法が定める住民参加の手続に加えて、条例に基づく住民投票によって住民意思を把握することを提唱していました。この住民投票は同法で要求されているものではありません。そうすると、誘致派町長は、住民参加に対して、それなりに理解を示していたともいえそうです。

これらの点からすれば、東洋町の事例においては、住民参加が適切に機能しなかった事例であると評価することができます。それでは、その理由はどのような点にあったのでしょうか？

賛成派と反対派の議論の対立

東洋町の事例においては、賛成派と反対派の間で、終始、以下に見られるような議論の対立が見られました。両者の意見の対立は、特に、文献調査に対する応募をどのように理解するかに現れていました。

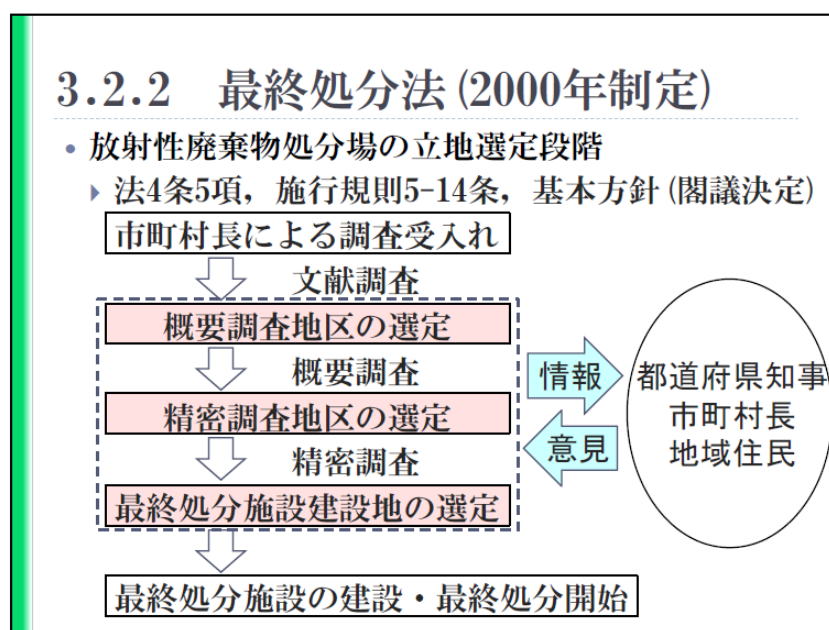
誘致派と反対派の間には、文献調査への応募後のプロセスの理解に大きな理解の違いがありました。誘致派は、文献調査へ応募しても、最終処分法においては、立地自治体の反対があれば、その先にプロセスは進まないという前提で文献調査に応募しました。これに対して、反対派は、いったん文献調査に応募すれば、国やNUMOが強権を発動して、最終処分施設の建設まで行ってしまうのではないかと、との懸念を抱いていました。

早期段階における住民参加の場の設定の必要性

このような誘致派と反対派の議論の対立をみると、反対派住民が、国の法制度が定めている立地選定プロセスや住民参加の手続それ自体を信頼しておらず、このことが、議論の対立の大きな要因になっていたことが分かります。賛成派と反対派の間で、原子力や放射性廃棄物の処分の安全性に関する立場の違いが生ずることは当然としても、住民参加それ自体に対して不信感が生じてしまえば、冷静な議論の前提が確保されないこととなってしまいます。東洋町の事例においては、まさにこのような事態が生じてしまっていたのです。

このような事態を回避するためには、国の法令で住民参加の場を設けることだけでは不十分であり、立地選定プロセス全体のできる限り早い段階において、原子力の安全性に関する問題のみならず、法令が定める立地選定プロセス全体に関する理解を深められるような、住民参加の場が設定することが重要であるといえるでしょう。

最終処分法における住民参加手続



出典：昨年度研究プロジェクト最終報告書13頁より

「民主主義の無視だ」



記者会見する東洋町議会の松本太一議長（左）ら。高知県の東洋町役場

東洋町、核廃棄物処分場応募

議会混乱怒号飛ぶ

海部町 3町 予想外の知らせに衝撃

「無視だ」「民主主義の無視だ」。二十五日、高知県東洋町の議会、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。町議会は、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。

「民主主義の無視だ」と怒号を上げたのは、町議会の議員らだ。核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。町議会は、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。

2007年1月26日徳島新聞記事

核廃棄物処分施設

東洋町でも応募の動き

執行部、議会「勉強続ける」

「核」問題が、東洋町でも、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。町議会は、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。

「核」問題が、東洋町でも、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。町議会は、核廃棄物処分場の応募に関する議論が、議員らの怒号と罵詈雑言で、一時間以上、混乱を繰り返した。

2006年9月10日高知新聞記事

おわりに

本研究プロジェクトでは、「住民参加は、住民の意識にどのような影響を与えるか？」というテーマで、原子力分野における住民側からの住民参加の二つの事例を取り上げて、研究を行ってきました。報告書のむすびにあたって、改めて、この研究テーマに照らして研究プロジェクト全体を振り返ってみたいと思います。

2つの事例研究から得られた知見

本研究プロジェクトでは、昨年度研究プロジェクトで残された課題に取り組むために、住民意思を正確に把握するための住民参加の具体的手法、住民側からのアプローチという問題関心に基づいて、二つの事例について検討を行ってきました。

まず、自分ごと化会議in松江の事例研究からは、これまで法律学ではあまり着目されてこなかった住民団体による自主的な住民参加の取組みに焦点を当てて検討を行い、無作為抽出による住民参加が、原子力のようなセンシティブな領域においても、住民目線に立った冷静な議論の場を整備する可能性があることを明らかにしました。

次に、放射性廃棄物最終処分場の立地選定の事例研究からは、仮に住民参加の仕組みが国の法令によって法制度として整えられていたとしても、住民参加の場が意思決定プロセスの早期段階において適切に整えられていなければ、住民参加の場が適切に機能しないことが明らかになりました。

これらの二つの事例研究から共通して言えるのは、住民参加を有効に機能させるためには、住民側の視点に立ち、住民参加が住民の意識にどのような影響を与えるかを踏まえて、住民参加の場を設計することが、極めて重要であるということです。

残された研究課題

本プロジェクトでは、原子力分野における二つの住民参加の事例について取り上げ、これらを検証し、それぞれの事例から得られる知見をまとめるという方法を取りました。

したがって、事例研究であるがゆえの限界があります。無作為抽出による住民参加の手法については、自分ごと化会議in松江の例に限らず、その他にも、原子力分野で実施された事例があります(例: 討論型世論調査など)。また、高レベル放射性廃棄物最終処分場の立地選定問題については、そのプロセス全体を踏まえた住民参加のあり方について、さらに研究を深める必要があります。

これらの課題については、今後、海外の事例なども参考にしながら、研究を継続していく予定です。

資 料

令和元年度TOKAI原子力サイエンスフォーラム
当日配布資料

住民参加は、原子力に関する 住民の意識にどのような影響 を与えるか？

最終報告（2020年2月6日）

2019年度東海村「地域社会と原子力に関する
社会科学研究支援事業」受託研究

長野県立大学グローバルマネジメント学部

研究代表者：宮森征司

共同研究者：毎熊浩一（島根大学法文学部教授）

田中良弘（新潟大学法学部准教授）

I. 本研究の概要

研究の目的及び内容

▶ 研究の目的

- ▶ ・住民参加が原子力分野における行政の意思決定や住民の意識に与える影響について、具体的な事例検証を行う。

▶ 研究の内容

- ▶ 1. 「自分ごと化会議in松江」の事例研究
- ▶ 2. 行政法学・行政学の観点からの検討・検討

本研究の背景

▶ 平成31年度東海村研究事業

- ▶ 「原子力分野における住民参加に関する法制度はどうあるべきか？」（田中良弘・寺迫剛・宮森征司）

▶ 前年度事業の特徴

- ▶ ① 原子力分野における住民参加制度について、理論的・制度論的な検討を展開
- ▶ ② 過去のわが国における原子力分野の住民参加事例（新潟県旧巻町、三重県旧海山町における住民投票）
- ▶ ③ 東アジア地域の法制度との比較

本研究の問題意識

▶ 前年度事業で残された課題

- ▶ ・ 先行事例に見られるコミュニティの分断
- ▶ ・ 住民参加の機能面（「意思決定の質の向上」「透明性」「受容性」）から考察を行うことの重要性

▶ 本研究の問題意識

- ▶ ・ そもそも、住民が原子力分野に関する意見を率直に述べることができる場（環境）の整備について、考察する必要があるのでは？
- ▶ ・ これまで行政法学において着目されてこなかった住民参加の観点に基づく研究が必要なのではないか？
- ▶ ⇒ 「自分ごと化会議in松江」に焦点を当てた検討

研究実施状況①

▶ 研究会の開催状況

- ▶ ・ 第1回研究会 4月20日(土)（行政管理研究センター）
- ▶ ・ 第2回研究会 7月21日(日)（甲南大学ネットワークキャンパス東京）
- ▶ ・ 第3回研究会 10月10日(水)（神奈川大学）

▶ ヒアリング調査の実施状況

- ▶ ・ 自分ごと化会議in松江 8月5日(月)・6日(火)

研究実施状況②

他プロジェクトとの連携

- ▶ ・新潟大学公法研究会 11月8日（金）
- ▶ ・国際共同研究会「東アジアの原子力政策と住民参加」 11月30日（土）台湾・国立東華大学
- ▶ 宮森報告：「住民による自主的な住民参加－日本（松江市）の事例－」

2. 自分ごと化会議in松江の事例検証

自分ごと化会議とは？

- ▶ ・シンクタンク構想日本が提唱する住民参加手法
- ▶ ・構想日本は、当初、「事業仕分け」を実施。その後、「自分ごと化会議」や「住民協議会」の取り組みへ。
- ▶ ・これまでは、構想日本が支援をし、自治体（行政や議会）が主催する形で実施されてきた。
- ▶ ・住民主体の住民協議会は、自分ごと化会議in松江が全国初。

自分ごと化会議（住民協議会）の特徴 ～無作為抽出方式～

- ▶ 無作為抽出方式： 選挙人名簿から参加候補者を無作為に抽出し、案内状を送付し、自分ごと化会議への参加者を決定する。
- ▶ ・「公募方式」や「一本釣り方式」との違い
- ▶ ・賛成派・反対派以外の住民層へのアプローチ

自分ごと化会議in松江の特徴

- ▶ ① 国内初の住民団体主催の住民協議会
- ▶ ② 県庁所在地に原子力発電所を有する都市での開催
- ▶ ③ 原子力発電所に賛否を問うのではなく、住民が原子力の問題を自分ごととして捉える
- ▶ ④ 「市民」「中国電力」「民間企業・NPO等」「行政」ができること等を提案書にまとめて、各所に提案

自分ごと化会議in松江の日程

- ▶ 第1回(2018/11/11(日)) ・ 基調講演 賛成側・反対側からの問題提起
- ▶ 第2回(2018/12/9(日)) ・ 意見の洗い出し 「宿題」
(島根原子力館、原子力発電所の見学)
- ▶ 第3回(2019/1/13(日)) ・ 「宿題」の取りまとめ 改善提案シートの作成
- ▶ 第4回(2019/2/24(日)) ・ 集約(提案書作成)に向けた議論
- ▶ ☆ 構想日本に蓄積されたノウハウを活用する形で実施
- ▶ ★ 会議実施後の動きも含めて、会議の詳細については、
<https://ameblo.jp/jibungotokakaigi/entry-12433698635.html>を参照

自分ごと化会議の組織

- ▶ 主催：「自分ごと化会議」in松江実行委員会
島根大学法文学部行政学研究室
住民目線で政治を変える会・山陰
市民自治を考える会・まつえ
政策シンクタンク構想日本
- ▶ メンバー：21人（無作為抽出）+5名（島根大学学生）
- ▶ 事務局：「住民目線で政治を変える会・山陰」
- ▶ コーディネーター：構想日本の伊藤伸氏

自分ごと化会議の“成功”？

- ▶ 構想日本、メディア、参加者からの評価・コメント
- ▶ 現地調査（ヒアリング）の結果を踏まえて
 - ① 賛成派・反対派が対峙する感情的な議論の対立の構図が、見られなかった
 - ② さまざまな背景をもつ住民層からの参加が見られた（特に、女性や若者の参加）

“成功”の背景要因

- ▶ ① 無作為抽出手法の効果
 - ・ 参加を決める契機として機能
→ さまざまな背景をもつ住民の参加
- ▶ ② 中立的な会議運営
 - ・ 運営の経験・ノウハウの蓄積
(コーディネーター、事務局)
 - ・ ただし、事務局の負担は、相当大きい

住民参加の機能的側面からの評価

- ▶ 自分ごと化会議in松江の取組みには、住民参加の機能的側面（「意思決定の質の向上」「透明性」「受容性」）から、着目に値する要素が含まれていると思われる。
- ▶ しかしながら、自分ごと化会議in松江の取組みの結果がどのようにその後の政治・行政プロセスに通ずるものであるかについては、不明確な点も残されている。

2. 理論的・制度論的検討

無作為抽出の事例

諸外国における無作為抽出

- ▶ 熟議世論調査（アメリカ）
- ▶ 計画細胞（ドイツ）
- ▶ 市民陪審（イギリス）
- ▶ コンセンサス会議（デンマーク）

わが国における無作為抽出

- ▶ 討論型世論調査（2012年）「エネルギー・環境に関する選択肢」：日本の政策決定において討論型世論調査が位置づけられた初の事例
- ▶ その他、社会実験的にさまざまな取組事例あり

住民参加の環境整備のあり方

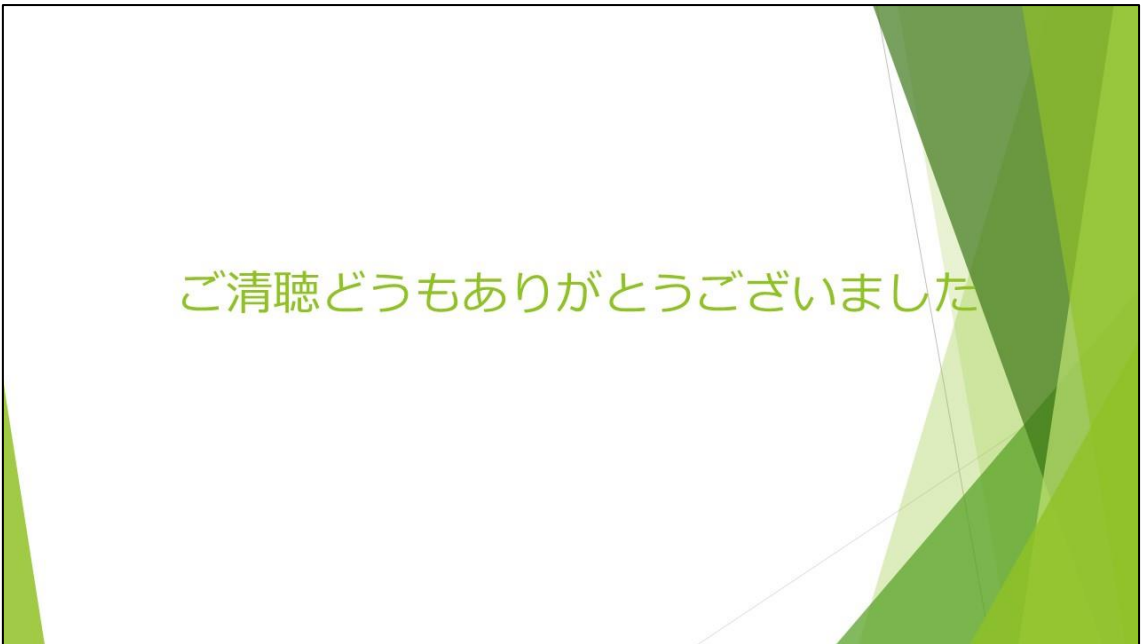
- ▶ ① コーディネーターの育成、事務局機能の支援
 - ・ 住民参加の場に対する何らかの支援の必要性
- ▶ ② 開催主体（共催）の選択肢・組合せ
 - ・ 行政、議会、市民団体、有識者、大学
- ▶ ③ 外観的な中立性の確保における研究機関・中間組織の役割
 - ・ 大学や中間組織などの役割

「接続」の制度化について

- ▶ ① 住民参加手続の結果尊重義務（議会、首長）を、条例で定める可能性 cf.福岡県大刀洗町
- ▶ ② 他方で、あえて議論の目標を設定しない利点もある。
- ▶ ③ いずれにしても、事前の十分な情報提供は重要な要素である。
- ▶ ④ また、結果に対する「応答」をどのように設定するかは、重要な論点となり得る。



おわりに



ご清聴どうもありがとうございました