

令和 2 年 7 月 9 日現在

機関番号：15201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K16239

研究課題名（和文）人形峠ウラン残土問題の実証研究：放射性廃棄物をめぐる地域紛争の検証

研究課題名（英文）Empirical Research of Regional conflicts about Radioactive Waste Disposal:A Case Study of Ningyou-Touge

研究代表者

関 耕平（Seki, Kohei）

島根大学・学術研究院人文社会科学系・教授

研究者番号：10403445

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、1）鳥取・岡山両県の県境に位置する人形峠におけるウラン鉱山から排出された放射性廃棄物（ウラン残土）残置問題の解決過程の分析、2）これまでの産業廃棄物の不法投棄事件との異同を明確化すること、3）放射性廃棄物の保管・処理や移動・撤去をめぐる地域紛争の現状と政策課題を明らかにすること、である。

とくに福島原発の事故以降、各地で放射性廃棄物の中間貯蔵施設建設・立地をめぐる地域紛争が生じている状況に対し、残置状態から完全撤去へと至った人形峠ウラン残土問題の解決過程を踏まえて分析し、コミュニティ再生の重要性とその政策課題について明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

人形峠の事例分析を踏まえ、汚染土壌の処理や管理をめぐる合意形成だけでなく、コミュニティ再生の重要性を明らかにした。こうした分析を踏まえ、豊島不法投棄事件の原状回復事業の実態から、当初の予定通りに環境浄化が進まず、原状回復事業が予定期間を超えて、さらなる時間と費用が必要であること、原状回復のみならず、地域再生やコミュニティ再生が大きな課題になっていること、有害性・不確実性・被害の長期性という点で、放射性廃棄物問題との共通性が多々あること、が明らかになった。

この視点を踏まえ、福島県南相馬市小高区の実態分析を行い、コミュニティ再生への行政支援と財政措置の重要性および政策課題を析出できた。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this research is 1) Analysis of the solution process of the problem of radioactive waste discharged from the uranium mine at Ningyo-toge, 2) Clarification of the difference from the illegal dumping of industrial waste cases, and 3) Clarifying the policy matters of a regional conflict concerning radioactive waste.

In particular, after the Accident at the Fukushima Nuclear Power Plant, many areas hold a regional conflicts concerning radioactive waste. Based on this study, community regeneration and its policy issues are important for the regional conflict's being solved.

研究分野：財政学・地方財政論

キーワード：人形峠 ウラン残土 不法投棄 原発災害 復興行財政 コミュニティ再生

1. 研究開始当初の背景

福島県内において実施されている除染作業に伴って、放射性物質に汚染された大量の廃棄物が生じ、この保管や中間貯蔵のための施設立地と建設をめぐって地域紛争が生じている。こうした中間貯蔵施設の建設経費は1~2兆円にまで膨れ上がるとされている。環境省はこうした廃棄物を「指定廃棄物」と位置づけ、これまでの廃棄物とは一線を画するものとして規定し、対応している(放射性物質汚染対処特措法特措法)。こうした放射性廃棄物をめぐる地域紛争や費用負担問題をいかにして解決を図るのが、重要な政策課題となっている。こうした放射性廃棄物の保管や移動・処理をめぐって地域紛争が生じた我が国で最初の事例が、人形峠ウラン残土問題であり、この事例を分析することにより、放射性廃棄物をめぐる適切な政策対応への示唆を引き出すことが可能となる。

研究代表者(関)はこれまで、廃棄物政策に関連した行財政分析(具体的には「地方自治体による産業廃棄物処理への「公共関与」政策の分析と評価」(環境省廃棄物処理等科学研究費補助金(2006-2007年)に基づく研究など)のほか、不法投棄の原状回復事業費用と地方財政負担に関する研究や、不法投棄された廃棄物の撤去をめぐる公共部門の関与、廃棄物処理施設建設・立地に関連した研究を展開してきた。

3. 11以降の廃棄物処理をめぐる事態に直面し、これまで不法投棄事案において発生した廃棄物の保管・移動・処理・撤去をめぐる地域紛争(具体的には、環境リスクへの評価の違いから、現地での残置や現地処理を求める行政・企業等と、移動・撤去を求める地域住民の間の紛争)と共通の構図が生じており、さらにこうした事態への政策対応を考える上で、放射性廃棄物特有の性格を解明することの緊急性を認識するに至った。こうした分析の突破口として、国内では初めての放射性廃棄物の地域紛争事例である鳥取・岡山県境の人形峠のウラン残土問題を参照事例に放射性廃棄物をめぐる政策課題を明らかにしようとした。

2. 研究の目的

本研究の目的は、1)鳥取・岡山両県の県境に位置する人形峠におけるウラン鉱山から排出された放射性廃棄物(ウラン残土)残置問題の解決過程の分析、2)これまでの産業廃棄物の不法投棄事件との異同を明確化すること、3)放射性廃棄物の保管・処理や移動・撤去をめぐる地域紛争の現状と政策課題を明らかにすること、である。

より具体的には、1)人形峠ウラン残土問題の解決過程の詳細を明らかにすること、2)不法投棄事案における撤去(香川県豊島)までの過程との比較を行うこと、3)これらを踏まえ福島における放射性廃棄物にかかわる地域問題についての政策的示唆を整理することの三点である。

3. 研究の方法

研究目的の即した研究の具体的方法は以下のとおりである。

1)人形峠事案について、すでに運動側での記録は一定整理されていることから、行政側資料および訴訟資料を中心に所在確認・蒐集することで人形峠のウラン残土撤去に至るまでの経緯に関する基礎調査を行なう。

2)香川県豊島不法投棄事件についての追加・補充調査によって最新状況をフォローし、放射性廃棄物特有の解決の困難さと対比し分析する。

3)以上の分析を踏まえ、福島県における放射性廃棄物をめぐる地域の実態と政策課題を分析する。

4. 研究成果

研究成果の第一は、1)鳥取・岡山両県の県境に位置する人形峠におけるウラン鉱山から排出された放射性廃棄物(ウラン残土)残置問題の解決過程の分析に関して、資料の収集とリストアップ化により、解決過程の検証に向けた基礎作業を完了することができた。

第二に、2)これまでの産業廃棄物の不法投棄事件との異同を明確化することに関して、香川県・豊島不法投棄事件の現場における原状回復事業の進展状況に関して実態分析を行ない、

当初の予定通りの環境浄化が必ずしも実現しておらず、原状回復のための事業がいまなお継続され、さらなる時間と費用が必要となっていること、環境の回復のみならず、地域全体の再生も大きな課題になっていること、有害性・不確実性・被害の長期性という点で、放射性廃棄物との共通性があること、以上の三点が明らかになった。



写真 1 : 不法投棄現場の現状

香川県・豊島不法投棄事件は、日本の廃棄物政策を大きく変えた重大事件である。1970年代の終わりから、ミミズの養殖を行うという名目で操業していた豊島観光開発という業者が、関西圏から10年以上にわたって大量の廃棄物を島に受け入れ続けた。持ち込まれた廃棄物の主なものは、廃棄された自動車を粉々に砕き、そこから鉄や金属類を取り除いて残ったプラスチック、ゴム、およびガラスが混じったシュレッターダストであった。脱法的な取引で集められた廃棄物の野焼きや不法投棄が続き、ようやくそれらが止まったのは1990年であった。その結果、島にはダイオキシンを含む膨大な有害廃棄物が50万トン以上残され、不法投棄された土地をもとの姿に戻そうにも、投棄した業者は倒産し、業者に廃棄物を渡した排出事業者も特定できないため膠着状態に陥った。2000年になって、国と香川県の負担によって島からこれら廃棄物を全量撤去し、隣接する直島で処理することがようやく決まり、2017年3月にすべての廃棄物が島から撤去された。原状回復事業全体ではおよそ560億円以上が費やされた。



写真2:住民が管理している

資料館内部の展示

しかし、不法投棄現場では、周辺の土壌も含めて深刻な汚染をもたらしており、廃棄物の除去・撤去だけでなく、土壌や排水の浄化、植生回復といった周辺環境をもとに戻すための作業も必要になっている(写真)。これには長期間にわたって膨大な費用がかかり、撤去後も原状回復のための事業が継続しており、一部事業の実施期間が延長されている。さらには島の地域社会全体の再生、コミュニティ再生も大きな課題となっている。

第三に、3)放射性廃棄物の保管・処理や移動・撤去をめぐる地域紛争の現状と政策課題を明らかにすることに関して、放射性廃棄物による汚染土壌問題を抱えつつ、帰還者が地域再生に取り組んでいる福島県南相馬市小高区において実態分析を行った。福島県における実態分析にあたって、人形峠や香川県豊島の事例分析を踏まえ、汚染土壌の撤去のみならず、コミュニティ再生の重要性が明らかになった。

この視点を踏まえ、福島県南相馬市小高区の実態分析を行った結果、コミュニティ再生への行政支援と財政措置の重要性と政策課題を析出することができた。具体的には、基金など、執行期間・使途に関して柔軟な財源の拡充、予算の使途の決定権限の委譲など自治体内分権の重要性、加害企業である東電からの財源調達必要性、である。

まず分析の前提となった南相馬市のコミュニティ再生支援の現状と仕組みを概観する。図1は南相馬市の行政および地域組織の編成、それぞれの段階に対応した財源・予算を示したものである。ここに示されている「行政区」「まちづくり委員会」「地域自治区」という地域組織の編成について、それぞれの活動の財源や予算を中心にみていこう。

まず地域組織の基礎単位としての「行政区」である。集落や自治会に相当する地域単位で、小高区には39あるが、うち3行政区に居住者がいない。行政区は、震災前には各戸から徴収する区費を財源として地域の活動を行っていたものの、震災後は減額しているか、または徴収できないところも多い。行政区によっては集会施設に対する東電からの財物賠償を活動費に充てているケースもある。現在、行政区における清掃・草刈やサロン事業などの活動にたいして復興庁予算である被災者支援総合交付金を財源として南相馬市から、1行政区あたり10~20万円の活動費補助が行なわれ、これらは「地域の絆づくり支援事業」と呼ばれている。

これら行政区が複数まとまり、小学校区単位を基本として編成された地域組織が「まちづくり委員会」である(図1)。小高区においては昭和の大合併前の町村の地域単位でまちづくり委員会が編成されているが、この組織自体は、平成の大合併後の2007~2008年に立ち上げられた比較的新しいものである。まちづくり委員会は、小学校区単位にある行政区によって構成され、小高区では中部、西部、東部の3つが編成されている。まちづくり委員会として事業を行う場合には、年間100万円を上限に市にたいして事業補助を申請することができ、市の担当課が申請内容を審査して交付する。この財源には、南相馬市役所が管理する地域振興基金が充てられる。

さらに広域に、平成の大合併前の市町単位で編成されているのが、鹿島区、原町区、小高区という地域自治区(図1)である。この地域自治区は、市町村合併後の自治体内分権を担保する地域組織として、地方自治法上に位置付けられたものである。行政組織として区役所が設置されているほか、地域住民の意見を反映するための地域協議会が置かれている。南相馬市においては、とくに当該地域にかかわる事項について、議会に諮る前にここで諮問・審議する機会が多く、概ね月一度開催されている。この地域協議会が強い予算権限を持つ財源として、自治振興基金がある。平成の大合併以前の旧市町が持っていた財政調整基金がその原資であり、自治振興基金条例によるとその使途は「自治区内の特色あるまちづくりの推進について特に必要と認める事業」などが挙げられている。この基金を取り崩して事業に充当する場合は、事務局である区役所から地

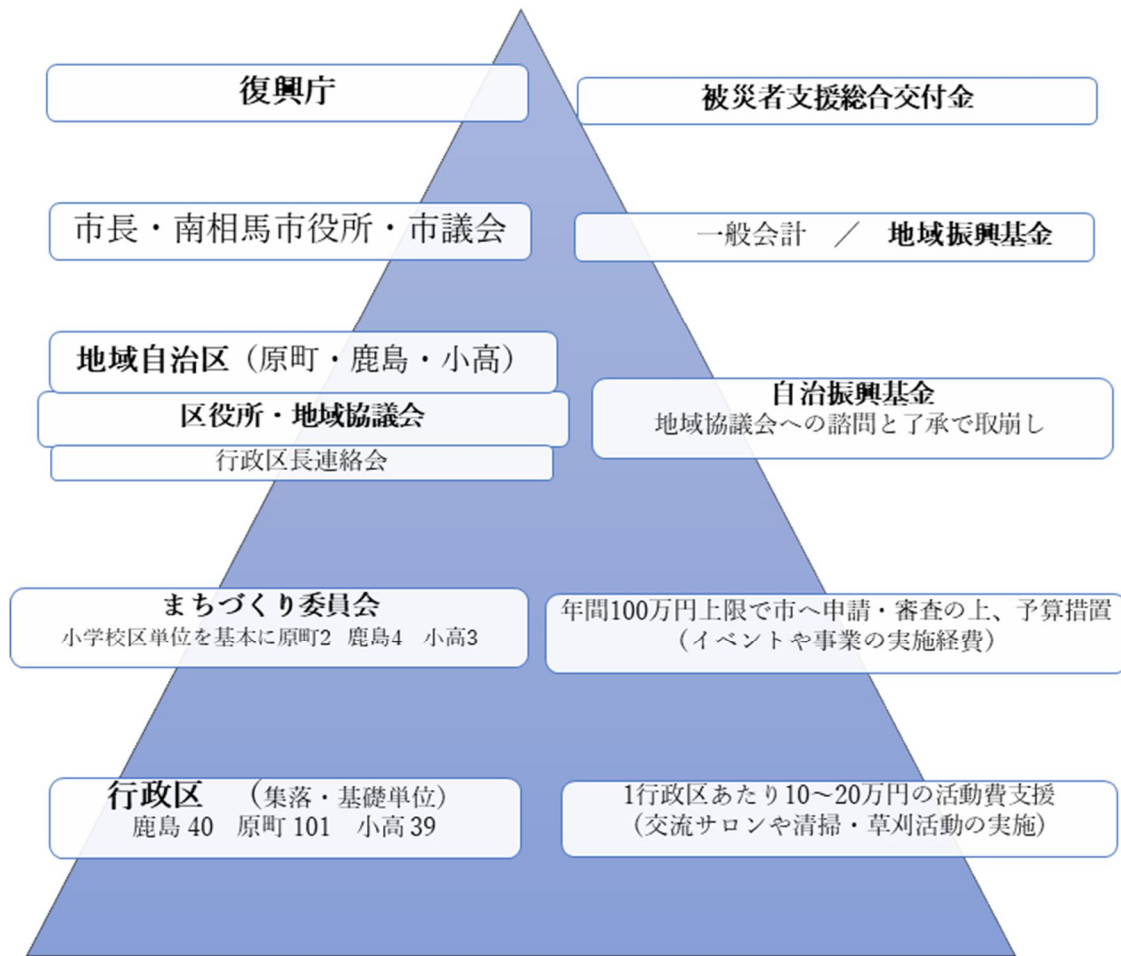


図 1：南相馬市における地域組織の編成と対応する予算・財源

域協議会へ諮問し、了承を得る必要がある。

以上、南相馬市における地域組織の編成と各段階に対応した財源・予算についてみてきた。行政区という地域組織を基本にしつつ、まちづくり委員会などもコミュニティ活動を展開しており、復興庁予算（被災者支援総合交付金）を財源とした市による事業補助制度（地域の絆づくり支援事業補助金）や地域振興基金がこれら活動を支えていた。また、地域自治区単位での自治振興基金などにみられるように、平成の大合併前の行政単位での財源・予算権限が一部残され、自治体内分権が一定機能しているようにみえる。

しかし、放射性廃棄物の処理・保管をめぐる問題解決を考えるうえで不可欠なコミュニティ再生を支援するうえで、以下の課題が指摘できる。

第 1 の課題は、コミュニティ再生や地域づくりの継続性確保のための財源と予算制度の確立である。とくに地域づくりに取り組む際の財源確保や予算権限という点で、補助金が単年度であるため、市役所の担当部署を通じて復興庁への申請・報告といった作業が毎年必要となるうえに、次年度の事業の継続性が担保できないこと、申請・審査・交付という一連の手続きに時間がかかり、採択の可否についての不安を抱えながら企画の準備に着手しなければならないこと、事業補助であるがゆえに恒常的な組織運営、継続的で安定的な人員体制の構築のための十分な財源が確保できないことなどである。これらの課題を克服し、地域づくりの継続性を担保するための財源と予算制度の確立に向け、年度をまたぐ執行が比較的容易な基金の形態をとること、さらには予算・使途決定の裁量を現場に持たせることが必要となる

第 2 の課題は、市役所と行政区の間にある地域組織（地域自治区とまちづくり委員会）の機能強化=自治体内分権の強化である。地域の選択によっては継続的で安定的な人員体制をとることを可能にするべく、現在の事業費補助に限定した予算措置だけでなく、恒常的な組織運営や人員費支出なども含めた予算編成の権限付与と財源の確保を検討すべきである。

第 3 に、財源調達について、原発災害によって引き起こされたコミュニティの破壊という点に鑑みて、東電の賠償・負担による財源調達を視野に入れるべきである。東電はこれまで、一部地域にたいして失われた区費収入や集会所への財物賠償を支払っている。今後東電にさらなる負担・拠出を求め、コミュニティ再生や地域づくりに充てることのできる大規模な基金の造成とその制度化も検討すべきだろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計14件（うち査読付論文 3件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 関耕平	4. 巻 2019年3月号
2. 論文標題 鳥根県西部地震および鳥取県中部地震からの復興に向けた課題：局地的被害と激甚災害指定、国による復興事業への地方財政措置をめぐって	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 自治総研	6. 最初と最後の頁 22-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 2019年2月号
2. 論文標題 「2019年度政府予算の特徴と地方行財政の課題」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『住民と自治』	6. 最初と最後の頁 29-35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 0
2. 論文標題 8-21 地方公共団体における環境政策の役割	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 環境経済・政策学事典	6. 最初と最後の頁 0
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 第772号
2. 論文標題 地域再生を目指して：「地方創生政策」批判	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 学習の友	6. 最初と最後の頁 pp.22-25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 0
2. 論文標題 被災地における復興行財政と住民参加	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 長谷川・保母ほか編著『岐路に立つ震災復興：地域の再生か消滅か』東大出版会	6. 最初と最後の頁 63-89
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 第24号
2. 論文標題 地方圏および農山村地域における貧困をどうとらえるか：開発主義国家解体の観点から	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 唯物論研究年誌第24号	6. 最初と最後の頁 48-70
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 390号（2019年9月号）
2. 論文標題 日米FTA / TPPの下で地域の展望をどう開くか グローバル時代の持続可能な農山村づくりに向けて	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 しまね農政研	6. 最初と最後の頁 33-40
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 第44巻3号
2. 論文標題 「書評：藤川賢・除本理史編著『放射能汚染はなぜくりかえされるのか』」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『人間と環境』	6. 最初と最後の頁 56-57
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平ほか	4. 巻 295号 (2020年4月号)
2. 論文標題 「座談会 地域経済の再生を考える：「自治体戦略2040構想」との対決軸」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『経済』	6. 最初と最後の頁 14-46
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 関耕平	4. 巻 第49巻4号
2. 論文標題 「原発災害からの被害回復と復興に向けた地方財政運営の課題：福島県南相馬氏におけるコミュニティ再生と自治体内分権・参加型予算の可能性」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『環境と公害』	6. 最初と最後の頁 50-57
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計10件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 公害被害救済から環境再生への展開と課題 イタイイタイ病全面解決の事例を中心に
3. 学会等名 日本環境学会 (横浜国立大学)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 日本における公害被害救済の現状と環境再生政策への転換
3. 学会等名 中日環境法律与政策新進展研讨会 (2019年8月 西北大学 西安) (招待講演)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 原発災害からの環境被害回復と復興に向けた自治体財政運営の課題 南相馬市における「参加型予算」の実態と可能性を中心に
3. 学会等名 環境経済・政策学会（福島大学）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 離島における地域医療の提供とナショナル・ミニマム保障
3. 学会等名 日本財政学会（横浜国立大学）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 「公害被害地域における環境再生と移行ガバナンス - 栃木県足尾町と富山県神通川流域の事例を中心に - 」
3. 学会等名 環境経済・政策学会、2018年9月、上智大学（東京都）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 「鳥根県西部地震からの復興に向けた課題 ～局地的被害と激甚災害指定をめぐる政府間財政関係を中心に～」
3. 学会等名 日本財政学会第72回全国大会、2018年10月、香川大学（香川県）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 公害被害地域における環境再生と地域再生の動向：足尾を中心に
3. 学会等名 日本環境学会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 鳥根県における六次産業化の実態 - 吉田ふるさと村を事例に
3. 学会等名 第一回東アジア六次産業フォーラム
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 関耕平
2. 発表標題 日本における農業の「担い手」支援と地方政府による農業政策の展開：地方政府・公的セクターによる農家への支援・農業参入を事例に
3. 学会等名 第15回日中国際学術セミナー
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Kohei Seki
2. 発表標題 Environmental and Regional Regeneration in Areas Affected by Mine Closures: A Case Study of the Ashio Copper Mine
3. 学会等名 The 13th Workshop on Social Capital and Development Trends in the Swedish and Japanese Countryside
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計7件

1. 著者名 八木信一・関耕平	4. 発行年 2019年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 1-246
3. 書名 『地域から考える環境と経済：アクティブな環境経済学入門』	

1. 著者名 関耕平「8-21 地方公共団体における環境政策の役割」	4. 発行年 2018年
2. 出版社 丸善出版	5. 総ページ数 814
3. 書名 『環境経済・政策学事典』	

1. 著者名 関耕平「離島における地域医療の提供とナショナル・ミニマム保障：公立久米島病院の事例を中心に」	4. 発行年 2019年
2. 出版社 日本経済評論社	5. 総ページ数 pp.69-97
3. 書名 門野圭司編著『生活を支える社会のしくみを考える』	

1. 著者名 関耕平ほか	4. 発行年 2020年
2. 出版社 今井印刷	5. 総ページ数 196
3. 書名 『地域が抱える“生きづらさ”にどう向き合うか』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----