

放射性廃棄物対応条例の変遷

北村 喜宣

1. 放射性廃棄物処理施設と条例

(1) 「最強・最凶」の嫌忌施設

新村出（編）『広辞苑〔第7版〕』（岩波書店、2018年）には、「嫌忌施設」の語の収録はなく、たんに「嫌忌」があるのみである。この言葉は、「忌み嫌うこと。」と、簡単に説明される（936頁）。

一方、TKC法律情報データベースで「嫌忌施設」を入力すると、こちらでは、1972年から2017年までの間に、この用語を用いた23件の裁判例が確認できる（2019年1月14日最終閲覧）。現実の裁判例は相当に多いだろうから、まさに氷山の一角である。そのうち具体的施設の立地が争われているのは、19件である。内訳は、ごみ焼却場（5件）、し尿・汚泥貯留施設（5件）、墓地・火葬場（5件）、産業廃棄物処分場（2件）、下水道終末処理施設（1件）、暴力団事務所（1件）となっている。たしかに、これらは、忌み嫌われる施設であろう。それゆえに、立地予定地周辺住民は、訴訟を提起してその実現を法的に阻止しようとするのである。しかし、そうした紛争は、それが立地する自治体全体の観点からみれば、「きわめて局所的」であるにすぎない。紛争が発生している地域以外の住民にとっては、おそらくは、「他人事」であるといつてよい。

この点で、放射性廃棄物の処理施設は別格である。廃棄物として発生してい

る以上、その安全な処理が必要であることについては、社会的な積極的合意¹⁾はある。しかし、何かのきっかけで立地の可能性が少しでも意識されると、問題は、立地が予定される地域の利害にとどまらない。自治体全体が「打って一丸」となった核ゴミ処理施設反対運動が発生する。

原子力発電所であれば、再稼働に対する、あるいは、稼働中のものに対する民事差止訴訟や仮処分申立てがなされ、それが認容されるケースがある²⁾。裁判所は、大規模な自然災害の影響により原子炉の爆発が引き起こされる蓋然性を認定したのである。これに対して、地下深層への埋設が予定されている放射性廃棄物については、民事訴訟で勝訴するのは難しいようにもみえる。また、訴訟を提起するほどに計画が具体化しているわけではない。このため、反対の意思は、自治体の最高意思決定形式である条例の制定によって表明される場合がある。

放射性廃棄物処理施設の立地を拒否する立法者意思を持つ条例で現在も効力を有するものは、筆者が確認できたかぎりでは、[図表 1] にみるように 22 ある³⁾。これらの自治体においては、施設立地が現実のものとなることを考えた

1) 「合意」という用語に関しては、金井利之（編著）『縮減社会の合意形成：人口減少時代の空間制御と自治』（第一法規、2019 年）参照。

2) 関西電力大飯原子力発電所 3 号機・4 号機に関する福井地判平成 26 年 5 月 21 日判時 2228 号 72 頁、関西電力高浜原子力発電所 3 号機・4 号機にする福井地決平成 27 年 4 月 14 日判時 2290 号 13 頁、大津地決平成 28 年 3 月 9 日判時 2290 号 75 頁、四国電力伊方原子力発電所 3 号機に関する広島高決成 29 年 12 月 13 日判時 2357・2358 合併号 300 頁。

3) それ以外にも条例は制定されていたものはあるが、市町村合併により失効している。新たな自治体においては、それが継承されていないのが通例である。失効した条例としては、「(岡山県) 湯原町放射性廃棄物の持ち込み拒否に関する条例」(1991 年制定の本条例は、最初の拒否条例といわれる)、「(宮崎県) 南郷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」、「(鹿児島県) 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」、「(鹿児島県) 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」がある。鹿児島県内自治体、それも、鳥しよ部市

〔図表 1〕放射性廃棄物処理施設に関する条例

条例名	公布日
①（岐阜県）土岐市放射性廃棄物等に関する条例（案）	1999年3月30日
②（北海道）幌延町深地層の研究の推進に関する条例	2000年5月11日
③（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	2000年7月6日
④（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	2000年9月28日
⑤（北海道）における特定放射性廃棄物に関する条例	2000年10月24日
⑥（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	2001年3月23日
⑦（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	2001年6月27日
⑧（鳥根県）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	2004年7月2日
⑨（鹿児島県）笠沙町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*	2005年3月30日
⑩（高知県）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	2007年5月21日
⑪（鹿児島県）宇検村放射性廃棄物等の持込拒否に関する条例	2007年6月22日
⑫（宮城県）大郷町放射性廃棄物等の持込拒否に関する条例	2008年3月18日
⑬（鹿児島県）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	2012年12月25日
⑭（京都府）宮津市ふるさと宮津を守り育てる条例	2015年4月1日
⑮（鹿児島県）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	2015年12月10日
⑯（栃木県）塩谷町高原山・尚仁沢湧水保全条例	2016年9月19日
⑰（宮城県）加美町水資源保全条例	2016年12月15日
⑱（鹿児島県）大和村放射性廃棄物等の持ち込み拒否に関する条例	2017年10月16日
⑲（鹿児島県）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	2017年12月21日
⑳（鹿児島県）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	2018年3月5日
㉑（北海道）美瑛町に放射性物質等を持ち込ませない条例	2018年4月1日
㉒（北海道）浦河町に放射性物質等を持ち込ませない条例	2018年6月20日

〔*〕笠沙町は、2005年11月7日に合併して南さつま市となった。同条例は、地方自治法施行令第3条にもとづき、現在に至るも、暫定施行条例として合併日に告示され、名称変更もされず、旧笠沙町区域内にのみ効力を有するものとなっている。なお、そうした事情からか、南さつま市のウェブサイト上の例規集には、収録されていない。

〔出典〕筆者作成。

町村のものが多い。放射性廃棄物処理施設に関する条例の情報については、「反げんぱつ新聞」編集委員の末田一秀氏のウェブサイト (<http://ksueda.eco.coocan.jp/index.html>) が充実している（以下「末田ウェブサイト」として引用。）（2019年1月14日最終閲覧）。本稿も、その情報を参考にした。そのほか、「れんげ通信」のウェブサイト (<http://www5b.biglobe.ne.jp/~renge/>) にも、関連情報が整理されている（2019年1月14日最終閲覧）。

場合、その社会的影響は、廃棄物処理施設や墓地などとは比較にならないと評価されている。放射性廃棄物処理施設は、これまでのものとは次元の異なる「最強・最凶」の嫌忌施設といえよう。

（2）放射性廃棄物処理という「国策」と条例

本稿では、これまでに制定されている放射性廃棄物処理施設に関する条例を検討する。容易に想像できるように、その内容は、2011 年 3 月に発生した福島第一原発爆発事故の前後で大きく異なっている。現に、原子力発電所の外部において放射性物質に汚染された廃棄物が大量に発生し、その処理が迫られているのが現在である。この事故以降に制定された条例はまだ少ないが、今後、処理施設の立地計画がより現実味を帯びるにつれて、その数は、さらに増加すると推測される。

福島第一原発爆発事故起因の放射性廃棄物という膨大な負のストックをどのように処理するかは、きわめて深刻な国家的課題である。中央政府は、法律を制定して処理施設の立地と廃棄物の処理を推進しようとしている。一方、住民の生命・健康や暮らしをまもり、地域の発展を実現するミッションを持つ地元市町村は、必ずしも同じ方向で考えるわけではない。

もとより条例は、憲法 92 条を踏まえて 94 条に確認的に規定される条例制定権にもとづくものであるが、そこには、「法律の範囲内」という制約がある。実際に制定されている条例は、果たして適法といえるのだろうか。本稿においては、国の政策と自治体の政策が鋭く対立する放射性廃棄物処理施設の立地規制条例（そのほとんどが 2000 年の分権改革以降の制定である）について、分権時代の国と自治体の適切な役割分担の観点から考えてみたい⁴⁾。

4) 本稿の論点に関する最近の報道として、荻原千秋「核ごみ拒否条例 22 自治体 適地公表で警戒広がる」朝日新聞 2018 年 8 月 28 日 1 面、同「核ごみ拒否の波再び 隣町条例に刺激 表現まるめて制定」同 3 面参照。提案されれば可決されるかといえば、必ずしもそう

2. 「法律の範囲内」

憲法 94 条は、自治体の権能としての条例制定権を、「地方公共団体は、……法律の範囲内において条例を制定することができる。」と規定する。条例には、法律と規制対象は同じであるとしても、法律からは独立して作用するもの（独立条例）と法律と融合して作用するもの（法律実施条例）がある。この区別は、必ずしも意識的にされているわけではないが、一般に「条例論」として展開されている議論は、独立条例を念頭に置いている。本稿で検討の対象とする条例は、すべて独立条例である。

「法律の範囲内」という文言は、2つの観点から整理できる。第1は、法律の優位である。積極的にせよ消極的にせよ、条例は、法律に抵触できない。合憲的な法律であることは、当然の前提である。第2は、自治体の事務の範囲内である。国の独占的役割部分には踏み込めないし、他の自治体の事務について規定はできない。いずれも、事項の対象外である。

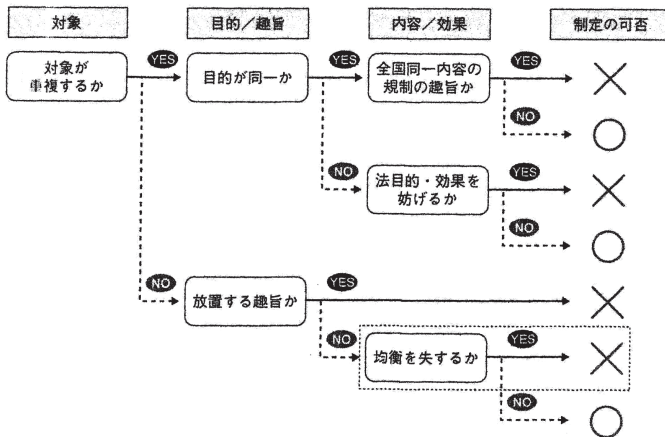
「条例制定権の限界」として主に論じられるのは、第1の論点である。そこでは、法律が制定されていることを前提として、後発の条例が「いかなる場合に違法となるか」という基準論が示される⁵⁾。違法性が問題となるのは、とりわけ当該条例が法的拘束力を持つ規定を設けている場合である。そうでないかぎりは、政治的紛争にはなれども、法的紛争にはならない。

周知の通り、判例・実務および学説の支持を得ているのは、徳島市公安条例事件最高裁大法廷判決である（最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489

ではない。（鹿児島県）阿久根市議会では、議員発議による持込み拒否条例について、「国の政策が大事」「国が前面に立って取り組むべき問題で条例制定は時期尚早」という反対意見が多数を占めたため、否決されている。「阿久根市議会 核ごみ拒否条例否決」南日本新聞 2018 年 6 月 23 日参照。

5) 条例論は文献無数であるが、筆者の整理として、北村喜宣『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）18頁以下参照。

[図表 2] 徳島市公安条例事件最高裁判決の判断枠組み



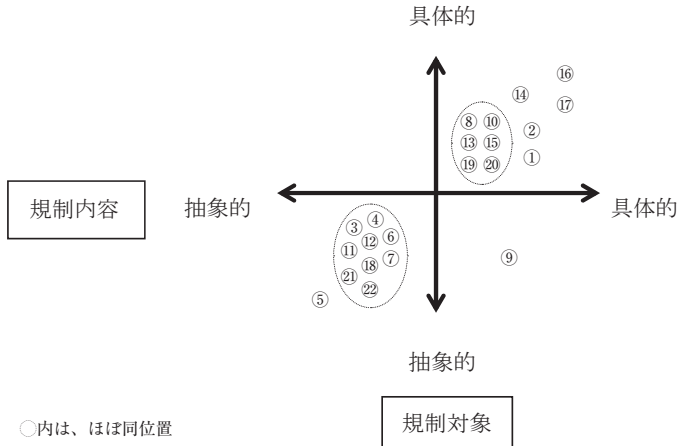
〔出典〕北村喜宣＋磯崎初仁＋山口道昭（編著）『政策法務研修テキスト〔第2版〕』（第一法規、2005年）15頁を修正。

頁）。その論理構造を図示すると、[図表 2] のようになる。本稿で検討する条例が訴訟で争われた場合には、基本的に、この判断枠組みが適用される。自治体においても、十分に意識すべきものである。なお、[図表 2] の点線内の「均衡を失するか」という基準は、高知市普通河川管理条例事件最高裁判決（最小 1 判昭和 53 年 12 月 21 日民集 32 卷 9 号 1723 頁）の判示である。最高裁の判断枠組みとして再構成した。

3. 条例の「厳しさ」と「緩やかさ」

特定の対象に対して、特定の規制を、法的拘束力を持って確実に及ぼそうとするのであれば、その範囲や内容を条例で規定するのは、条例立案における不可欠の作業となる。「誰に対して何を」を明確にしたうえで法的義務づけをする必要があるし、その履行がされなかった場合には、遵守状態に戻す措置や不履行に対するサンクション措置が規定される必要がある。モデル的にみれば、

〔図表 3〕 条例の厳しさと緩やかさ



これは、いわば「最も厳しい条例」である。

もっとも、およそ条例というかぎりはこの条件を充たさなければならないというわけではない。議会の議決を経て制定される条例は、自治体意思の政治的表示手段として最も重みのあるものである。条例をどのように使うかにあたっては、自治体に広い法政策裁量がある。「最も厳しい条例」の対極には、「最も緩やかな条例」も想定できる。「最も緩やかな条例」の場合、そのようにしかできない場合もあれば、より厳しくもできるけれどもあえてそうはしないという選択もある。対象の具体性、規制内容の具体性を基準にして〔図表 2〕の①～②②をプロットすれば、おおよそ〔図表 3〕の通りになる。

4. 福島第一原発爆発事故以前の条例

(1) 地域的特徴と背景

福島第一原発爆発事故以前に制定された条例に特徴的なのは、地域的偏在で

ある。西之表市、中種子町、南種子町は、鹿児島県の種子島にある全自治体である。同内容の条例の制定により、種子島全域がカバーされる統一条例となっている⁶⁾。十島村は、鹿児島県の中之島にある唯一の自治体である。宇検村は、鹿児島県の奄美大島にある自治体のひとつである。南大隅町は鹿児島県の大隅半島に位置する自治体である。このように、10 条例のうち 5 条例が、鹿児島県内自治体によるものとなっている。

また、自治体の多くが島しょ部にあるのも特徴的である。種子島、中之島のほか、島根県西ノ島町は、隠岐諸島のひとつの島の唯一の自治体である。

放射性廃棄物処理施設の立地に関しては、きわめて抽象的にいうならば、日本全国のどこもが候補地となりうる。そうであるからといって、すべての市町村が条例を制定しているわけではなく、制定例は少数にとどまる。そうしたところでは、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。制定時において、どのような出来事があったのだろうか。

幌延町条例は、その名称に「推進」という文言が用いられている点で、ほかの条例との違いが際立っている。同町については、「過疎対策として誘致していた高レベル放射性廃棄物の地層処分研究施設「幌延深地層研究センター」(日本原子力研究開発機構)が平成 13 年 4 月に開所し、平成 18 年には北進地区に深地層研究センターの地上施設が完成、そして平成 26 年度には地下 350 m 坑道で本格的な研究が始まります。」⁷⁾ というように、研究施設の受入れを進めた。しかし、「研究だけ」という点を明確にするために、条例 2 条が規定する基本方針のなかで、施設の受け入れを表明する (1 項) とともに、「研究の期間中及び終了後において、町内に放射性廃棄物の持ち込みは認めないものとする。」(2 項) としたのである。北海道は、深地層研究センターの道内立地に反対し

6) 統一条例については、北村・前註 (5) 書 259 頁以下参照。

7) 『第 5 次幌延町総合計画 後期基本計画』 23 頁。

ていたが、これを容認する際に条例を制定した。

土岐市条例は、「隣接する瑞浪市で核燃サイクル機構が進める超深地層研究所（高レベル廃棄物の地層処分研究施設）に危機感を募らせた議員提案の条例。市当局の嫌がらせで、提案時の（案）がいついたまま、正式な条例名となった。」⁸⁾という。

種子島3市町の条例は、「種子島に近い無人島・馬毛島（まげしま）で、採石を名目にした開発計画が立てられ、種子島住民の多くが無料の原発見学ツアーに招かれるなどしたため、使用済み燃料の中間貯蔵施設が狙いではないかと疑われた。これに対抗して作られた、馬毛島を抱える西之表市の拒否条例。」⁹⁾を契機に、残りの2町も制定した。馬毛島での動きは、十島村条例の契機にもなっている¹⁰⁾。

行政による施設誘致の動きが制定の契機になったものとして、西ノ島町条例、東洋町条例¹¹⁾、大郷町条例がある。

(2) 宣言条例

(a) 「強い気持ち」の表現

福島第一原発爆発事故以前の条例のほとんどは、そのなかに第三者に対する法

- 8) 末田・前註(3) ウェブサイト。議会上程される時は「案」が付けられるとしても、公布の際にはそれを外すのが常識であるが、それをしなかったということだろうか。事後的に一部改正をして「案」とればよいようなものであるが、それをしていない理由は何だろうか。法制執務のお作法を知らないという恥をさらしているようにみえる。
- 9) 末田・前註(3) ウェブサイト。理由は定かではないが、馬毛島は、種々の開発行為の候補地となっているようである。
- 10) なお、馬毛島については、地権者と中央政府との買収交渉がまとまり、将来的には、硫黄島にある米軍航空母艦艦載機の陸上離着陸訓練地として利用されると報じられている。「米軍機訓練、馬毛島に移転 政府、地権者と買収合意へ」日本経済新聞2019年1月10日参照。西之表市にとっては、「ヨリマシ」ということになるのだろうか。
- 11) 東洋町条例制定の経緯については、磯部哲「いわゆる「核物質持ち込み拒否条例」をめぐるての雑感」日本エネルギー法研究所月報189号(2007年)1頁以下参照。

的拘束力を有する規定をもたない「宣言条例」である。「このようにしたい」という自治体の気持ちを最も政治的インパクトがある形式で表現したものといえる。

最も典型的かつ特徴的なのは、北海道条例である。こうした内容は、通常、条例の前文ないし本則中の基本理念で規定されるものである。本則に条文番号がない条例は、きわめてめずらしい。北海道議会の「決議」でもよかった内容であるが、決議をした議会のみならず、将来的にもその「効力」を保持させるべく、条例の形式にしたのであろう。最後は、「宣言する。」で終わっており、名実ともに「宣言条例」である。

そのほかの条例には、本則はある。そこで規定されているのは、実質的には、北海道条例と同様の内容である。規定ぶりの特徴として指摘できるのは、「拒否する。」「認めない。」「反対する。」というような文言である。目一杯の「強い気持ち」が、「強い文言」を用いて表現されている。

(b) 放射性廃棄物の発生予定形態

福島第一原発爆発事故以前には、原発事故によって放射能が原子炉外部に拡散され、それにより汚染されたものが廃棄物となることは想定されていなかった。「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下「原子炉規制法」という。)は、「水も漏らさぬ管理をする仕組み」を規定していたから、条例がそれを前提にするのは当然のことであった。

宣言条例のほとんどは、「原子力発電所から発生する」という場所的限定を付けている。現在からみれば「限定」であるが、当時においては、それしかありえないために「すべてを表現した」ものであった。条例の趣旨を現在も維持するためには、この点に関する改正が必要であると思われるが、いずれの条例も、制定時のままとなっている。

(c) 宣言の法的意義

反対の意思を明確にするだけの条例であるが、そこで「強い気持ち」が「強

い文言」で表明されていればそれで足りると考えられたのであろう。2000年に制定された「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（以下「特定放射性廃棄物処分法」という。）は、経済産業大臣が概要調査地区および精密調査地区の所在地を定めようとするときは、「当該概要調査地区等の所在地を管轄する都道府県知事及び市町村長の意見を聴き、これを十分に尊重してしなければならない。」（4条5項）と規定している。ここにいう「意見」について、これを聴かれる前に先手を打って意思を表明するという趣旨であろう。そうであるとすれば、狙い撃ちになるのは当然であり、宣言条例にも法的意義があることになる¹²⁾。

北海道条例の性格について、提案者である知事は、「私としては、特定放射性廃棄物を受け入れがたいことを宣言するため、この条例を制定しようとするものであります。」とし、その意義について、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律では、概要調査地区等の選定に際しては、都道府県知事及び当該市町村長の意見を聞き、これを十分に尊重してしなければならないとされています。〔改行〕さらに、道が条例を制定しようとするのは、特定放射性廃棄物を受け入れないといった考え方を内外に明らかにしようとするものであり、これが担保措置になるものと考えております。」と述べている¹³⁾。

意見は「十分に尊重」されるのであるが、特定放射性廃棄物処理法が都道府県知事や市町村長に拒否権を与える趣旨ではないのは明らかである。もっとも、実務的には、たとえ地元市町村長が賛成であっても都道府県知事が反対であれば前に進まないという認識が共有されているようである。この点で、唯一の都道府県条例である北海道条例の存在には意味があるが、「受け入れ難い」という表現が「絶対反対」を意味するのかどうかは、必ずしも明確ではない。

12) 磯部・前註(11)論文は、平等原則の観点から狙い撃ち条例の合理性や必要性に批判的立場をとる。条例論としては、一般的に、そうした議論は可能であるが、特定放射性廃棄物処分法との関係は意識されていない。

13) 北海道議会平成12年第3回定例会12号(2000年10月16日)300頁〔堀達也知事答弁〕。

(d) その他の法律関係

対外的な法律関係を具体的に規定しようとする条文もある。報告徴収と立入調査に関する条文、「違反」対応に関する条文である。

土岐市条例(案)は、「関係施設等」に対する行政の報告徴収・立入調査を規定する(5条1項)。しかし、「関係施設等」が何かは不明である。条例違反の「事業所・研究施設」に対する操業の即刻停止(5条2項)についても、対象が曖昧である。このため、全体としては、アバウトな対象に対する行政指導の根拠規定ほどの意味しか有さない¹⁴⁾。

この点、西ノ島町条例は、「原子力関連施設」について定義をしている(2条)。それに対する報告徴収と立入調査について規定する点で、規定ぶりとしては適切である(4条1～4項)。違反時の事業即刻停止規定(4条5項)については、行政指導の根拠規定である。

福島第一原発爆発事故以前の条例は、対象者との間に拘束力のある法的関係を創設するものはない。せいぜい行政指導条例という性格である。

5. 福島第一原発爆発事故以降の条例

(1) 指定廃棄物処理の法制度

福島第一原発爆発事故は、それまでに存在していた特定放射性廃棄物処分法3条7項が規定する「高レベル放射性廃棄物」という放射性廃棄物類型にいくつかを追加的に創設することになった。「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「放射性物質対処特措法」という。)は、「事故に係る原子力事業所内の廃棄物」「事故により当該原

14) 磯部・前註(11)論文3頁も参照。

子力事業所外に飛散したコンクリートの破片その他の廃棄物」(福島第一原発内起因廃棄物)(9条)、特定廃棄物(20条)、対策地域内廃棄物(13条)、指定廃棄物(19条)、特定一般廃棄物(23条1項)、特定産業廃棄物(23条2項)というカテゴリーが新たに設けられた¹⁵⁾。このうち、条例との関係では、放射線量が8,000Bq/kg超の指定廃棄物が問題となる。

指定廃棄物の処理責任は、国にある(19条)。国にあるけれども、国有地ではないという土地は、国内には存在しない。処分地は、必然的に、どこかの自治体の行政区域でもあり、その事実を前提とせざるをえない。

指定廃棄物については、それが発生した県内で埋め立てることにし、他県の指定廃棄物の持込むことはしないという中央政府方針¹⁶⁾が決定された。そのもとで、宮城県、栃木県、群馬県、茨城県、千葉県について、県内候補地が模索された。このうち、宮城県、栃木県、千葉県においては、県が主催する市町村長会議で確定した選定手法にもとづいて作業を進め、詳細調査候補地をそれぞれ3か所(加美町内、栗原市内、大和町内)、1か所(塩谷町内)、1か所(千葉市内)決定した。この決定を受け入れるかどうかは、当該自治体の自治の問題である。受諾を強制する、そして、立地を受忍する実定法上の根拠はない。

(2) 宣言条例

福島第一原発爆発事故および放射性物質対処特措法は、「放射性廃棄物の処理施設」の存在および立地の必要性を、きわめて具体的かつ現実的なものにした。

-
- 15) 福島第一原発爆発事故に起因する廃棄物の法的整理については、北村喜宣「東日本大震災と廃棄物対策」環境法政策学会(編)『原発事故の環境法への影響』(商事法務、2013年)127頁以下参照。放射性物質対処特措法については、田中良弘「放射性物質対処特措法の立法経緯と環境法上の問題点」一橋法学13巻1号(2014年)263頁以下参照。
 - 16) 放射性物質対処特措法7条にもとづき策定された「事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理に関する基本的事項」には、「指定廃棄物の処理は、当該指定廃棄物が排出された都道府県内において行うものとする。」と記述されている。

事故後最初に制定されたのは、福島県から遠く離れた鹿児島県の南大隅町条例である点が興味深い¹⁷⁾。

もっとも、これは、指定廃棄物に関するものではない。同町においては、事故以前から、高レベル廃棄物処分場誘致の動きが 2 度にわたってみられたところであるが、事故後、除洗廃棄物の最終処分場の候補地とされていると報道されたことから反対運動が再燃し、2012 年 12 月に条例制定に至った¹⁸⁾。

南大隅町条例も、基本的には宣言条例である。対象は、「原子力関連施設から発生する使用済燃料」のほか「原子力発電所の事故により汚染された放射性物質」(2 条 1 項)である。その持ち込みを「拒否する。」(3 条 1 項)と規定する。基本的に、宣言条例である。

規定ぶりには、曖昧な部分も目立つ。情報提供を求める対象は「関係機関及び関係施設」であるが(5 条 1 項)、何がそれに該当するのかは明らかではない。また、報告徴収や立入検査も規定するが(5 条 2 項)、「関係機関」「関係場所」の内容も明らかではない。拒否をした場合の制裁は、規定されていない。規則委任もされているが(8 条)、施行規則は、制定されていないようである。

2017 年 10 月に制定された大和村条例は、同年 7 月に、経済産業省が公表したいわゆる「科学的特性マップ」¹⁹⁾において、同村を含む奄美大島全島が「黄緑色」(好ましい特性が確認できる可能性が総体的に高く、かつ、輸送面でも

17) 南大隅町に関しては、反対条例制定前の 2009 年に、現町長が処分場推進派から現金を受受していたと報じられている。「核処分場推進派、町長に現金鹿児島・南大隅 3 人から計 800 万円」朝日新聞 2018 年 12 月 20 日、「別の 1 人から 200 万円南大隅町長が明かす。計 1000 万円「個人の借入れ」」朝日新聞 2018 年 12 月 20 日夕刊参照。処分場については、「反対を全うしたい」ということである。

18) 末田・前註(3) ウェブサイト参照。

19) 「科学的特性マップ」は、原子力発電環境整備機構(NUMO)のウェブサイトで公表されている(https://www.numo.or.jp/kagakutekitokusei_map/) (2019 年 1 月 14 日最終閲覧)。

好ましい地域)に分類されたことに端を発している。議員提案によるものである。もっとも、条例の内容は、福島第一原発爆発事故以前に鹿児島県内で制定されていた宣言条例と同様である。南大隅町条例のように、原発起因の放射性廃棄物を明確に念頭に置いているようではない。

2018年に制定された美瑛町条例と浦河町条例は、現在稼働中の原子力発電所起因の放射性物質等について、それぞれ、「いかなる場合も…町内に持ち込ませない。」(4条1項)とする。

宣言だけをするのではないが、さりとて、次にみるような規制というほどの内容は持たないものとして、2017年12月に公布された東串良町条例がある。大和村条例と同様の経緯から制定された。まず、本条例は、あらゆる「原子力関連施設等」に起因するあらゆる「放射性物質等」に関して、「町内持ち込みを拒否する。」(3条1項)、「原子力関連施設等の肝属地域への立地及び建設に反対する。」(3条2項)と規定する。この宣言に加えて、同条例は、肝属地域への進出計画があると「疑われる場合には、関係機関及び関係施設に対して関連情報の提供を求めることができる。」(5条1項)ほか、町内持ち込みについて疑いが生じた場合には、「疑いのある原子力関連施設等及び関係機関に対して報告を求め、必要な限度において関係場所へ…職員を立ち入らせ、状況を調査させることができる。」(5条2項)と規定する。一步踏み込んで、報告徴収・立入調査権限を創出したのであるが、相手方が拒否した場合のサンクションは、規定されていない。東串良町に隣接する肝付町が2018年3月に制定した条例は、同内容である。

(3) 規制条例

(a) 宮津市条例

(ア) 許可制を規定

宮津市条例は、福島第一原発爆発事故を直接の契機とはしていないようである。使用済み核燃料の中間貯蔵施設の立地場所を探している関西電力が、福井

県以外で関西電力の発電所敷地内が候補になるとしたことから、「長期計画停止中の宮津火力発電所を抱える宮津市が危機感を抱き、2015 年 3 月 30 日に議員提案、全会一致で可決した」²⁰⁾ のである。

「市長の許可を受けなければならない。」(4 条 1 項) というように、宮津市条例は、許可制を採用している点で、たんなる宣言条例ではない。分類としては、規制条例といえる。対象となるのは、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年法律第 166 号）第 2 条に定める核原料物質若しくは核燃料物質を貯蔵又は原子炉を設置しようとする施設その他これに類する施設」（別表）である。なお、「その他これに類する施設」というのでは、対象の限定性に欠けており、的確な規定ぶりとはいいがたい。また、原子炉規制法にもとづく設置許可申請と本条例にもとづく許可申請の時間的關係が不明である。このように、法技術的には問題がある条例であるが、許可取得が法的に義務づけられていることから、この条例に関しては、「関電が立地を強行しようとする場合は条例の無効を訴訟で争う必要があり、一定の抑止力になると考えられる。」²¹⁾ というコメントがある。

それでは、事業者は、こうした仕組みの条例に対して、どのような法的措置を講じることができるのだろうか。可能性を検討してみよう。

（イ）事業者の対応：義務不存在確認訴訟

かりに法定手続の前に条例にもとづく許可が必要と市が考えているとすれば、条例申請をしないことは、「違法」と評価される。また、申請すれば不許可とされる可能性が高いため、上記コメントのように、事業者は、あえて申請をすることなく条例の無効を前提として、条例に従う義務のないことの確認を求める公法上の当事者訴訟（行政事件訴訟法 4 条）を提起するのだろうか。そ

20) 末田・前註 (3) ウェブサイト参照。

21) 末田・前註 (3) ウェブサイト参照。

の場合、確認の利益があるかが問題となる。一般に、①方法選択の適切性、②即時確定の利益の存在、③対象選択の適切性の3点を基準に判断される²²⁾。

宮津市条例を争う場合、②が問題になる。許可を得ずに立地を進めても、無許可行為に対するサンクションが規定されていないため、特段の法的不利益は発生しないのである。「違法行為」というレッテルを貼られるけれども、それだけでは、②を認定するには十分ではない。オオグチバスなどの外来魚の再放流を禁止した滋賀県「琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」を違法と主張して、同条例のもとで再放流禁止が義務付けられないことの確認を求めた訴訟が提起されたが、確認の利益を欠くとして却下された（大津地判平成17年2月7日判時1921号45頁、大阪高判平成17年11月24日判自279号74頁）。宮津市条例についても、同様の結論になるように思われる。

(ウ) 事業者の対応：取消訴訟＋申請型義務付け訴訟

一方、許可申請をして不許可処分がされた場合、その取消と許可の義務付けを求める訴訟の可能性もある。宮津市条例は、許可制を規定するものの許可基準を一切規定していない。法治主義の観点からは不適切である。宮津市行政手続条例5条1項にもとづく審査基準は、制定されていないようである。ほとんどない申請であるから策定しないという例外的場合に該当しているという整理であろう。

しかし、申請が現実的なものとなる情勢になれば、策定は義務となるのだろうか。ほとんどない申請ゆえになお義務とはならないのだろうか。策定がないままに審査をしたうえで不許可とするとすれば、手続条例8条1項が義務づける拒否理由の明記が必要となる。公にされていない基準への不適合を理由にした不許可処分は違法であるから²³⁾、申請者は、その点を警告したうえで、申

22) 大橋洋一『行政法Ⅱ 現代行政救済論〔第2版〕』（有斐閣、2015年）267～268頁参照。

23) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第6版〕』（有斐閣、2017年）426～427頁参照。

請に先立って審査基準を知らせるよう求めるだろう。審査基準策定が義務となるが、そうであるとしてそれを適切に策定できるかがポイントとなる。

（b）塩谷町条例

（ア）許可制と履行確保措置を規定

第5回栃木県指定廃棄物処理促進市町村長会議（2014年7月31日）において、詳細調査候補地として、「塩谷町寺島入」の国有林3.0haが選定された。これに反発する塩谷町は、精力的に検討を進め、2014年12月に、条例を制定した。これまでのものとは異なり、塩谷町条例は、全文21か条の本格的な規制条例である²⁴⁾。

塩谷町条例は、基本的に、既存の水道水源保護条例のモデルを踏まえた構造である。すなわち、町長が湧水等保全地域を指定し（5条）、同地域における一定事業を許可制にする（7条）。特徴的なのは、条例に規定される以下の許可基準である（同条5項）。なお、2号規則は定められていない。

- (1) 町民の健康及び生活環境上の支障をきたすおそれがないこと。
- (2) 規則で定める水質の確保を阻害するおそれがないこと。
- (3) 湧水の枯渇のおそれがないこと。
- (4) 湧水を中心とする生物多様性に著しい影響を及ぼすおそれがないこと。
- (5) 尚仁沢湧水をはじめとする高原山系の湧水の品質に対する社会的評価を低下させるおそれがないこと。
- (6) 町民との協議を経ていること。
- (7) その他規則で定めるもの

24) 塩谷町条例については、北村喜宣「巧みな自治的決定? : 塩谷町高原山・尚仁沢湧水保全条例の対応」同『自治力の挑戦：閉塞状況を打破する立法技術とは』（公職研、2018年）70頁以下参照。

許可対象となる施設は、条例別表に掲げられている。通常の水道水源保護条例と明確に異なるのは、「平成23年3月11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第17条第1項の規定による指定に係る廃棄物の処分場の設置」が明記されている点である。制定の経緯から明らかなように、実質的には、指定廃棄物処分場を狙ったものである。国の事業が適用除外となっているわけではない。結果的に、条例別表に掲げられるそれ以外の施設は、ダミーとなっているようにも思われる。

塩谷町条例は、目的規定のなかで、湧水の水質・水量、生物多様性保全という保護法益に加え、「湧水の品質に対する社会的評価の維持・増進」を規定している（1条）。福島第一原発爆発事故以前の条例と異なるのは、これら目的の実現のために、たんに「立地拒否」と宣言するのではなく、基準にもとづき、審議会を開催して厳正な審査をし、問題がなければ許可をするという仕組みを設けている点である。

栃木県における調査候補地選定手続の結果、塩谷町に3か所、矢板市に2か所が最終候補となり、そこから、塩谷町寺島入が選ばれた。塩谷町が条例を制定すれば、「万が一」を考えて、国有地と県有地が候補となっている矢板市も追随するかと思われたが、そうした動きはないようである。「他人事」なのだろうか。

（イ）「風評」という許可基準

塩谷町条例においては、「尚仁沢湧水をはじめとする高原山系の湧水の品質に対する社会的評価を低下させるおそれがないこと。」という基準（7条5項5号）が目される。いわゆる風評被害が発生しないことを求めているのである。申請者側にとって、これはクリアが相当に難しいハードルのようにみえる。それ以外の基準については、事業者側でそれなりの対応をすることでクリアができるが、風評というのは、まさに「風任せ」である。しかも、文言上は、「著しく低下」というほどでなくてもよい。また、事業者が最高の努力をしたとし

ても、指定廃棄物処分場であることそれ自体が風評被害を発生させるとすれば、それは実質的に立地禁止を意味するのであり、比例原則に照らして問題はないかが議論になるだろう²⁵⁾。

詳細調査候補地として決定されたことを受けての条例制定であるため、狙い撃ち条例ではないかという疑問は出されるだろう。もっとも、そうであるからといって当然に条例が違法になるわけではない。事業に関する関係許可が得られた時点で、当該事業のみを実質的に禁止するための条例制定であれば違法性が高いが、事業計画はまだ具体化しておらず、たんに将来のある時期に調査がされる段階である。旧紀伊長島町水道水源保護条例事件最高裁判決（最 2 小判平成 16 年 12 月 24 日判タ 1172 号 123 頁）で問題になった施設よりも熟度が格段に低い。条例を前提にすれば、町長は、塩谷町内において指定廃棄物処分場を計画しないよう、あるいは、されずとも許可基準を充たす内容にするよう、国に対して行政指導する義務があるといえる。それをしているかぎりにおいて、最高裁判決の判断枠組みのもとでは問題は生じない。

（ウ）事業者の対応：義務不存在確認訴訟

栃木県においては、それなりの手続を踏まえて、詳細調査候補地が 1 か所に絞り込まれた。その路線に乗って立地を進めたい事業者である国は、条例の違法を理由として、宮津市条例と同じく、許可申請をする義務がないことの確認を求める訴えを提起する可能性はある。塩屋町条例は、履行確保措置を規定しているために、より現実的な問題となる。

ここでも問題になるのは、即時確定の利益があるかどうかである。たとえば、許可を得ずに事業に着手した者に対しては、町長は、適法に手続をとるよう勧告をし（16 条 1 号）、それに従わない者に対しては、事業活動の中止を命ずる（17

25) 放射性物質汚染に関連する風評被害については、『自治体の風評被害対応：東日本大震災の事例』（日本都市センター、2014 年）参照。

条1項)。命令に従わない者については、弁明の機会を与えたうえでその旨を公表する(21条)。

一般に、抽象的にせよ具体的にせよ、義務づけに対して刑罰が規定されていない場合には、当該義務づけは訓示規定と解するのが中央政府の解釈である。問題は、公表が法的不利益となるかどうかである。実定法の例をみると、行政指導である勧告への不服従に対して公表措置を規定するものがある(例:「資源の有効な利用の促進に関する法律」13条1～2項)。行政手続条法32条2項にあるように、行政指導に従わないことを理由に不利益な取扱いをするのは違法であるから、国は、勧告に従わないことを理由になされる公表という措置に法的不利益性をみいだしていないと考えられる²⁶⁾。社会に対する情報提供機能を持つ措置という整理であろうか。そうであるとすれば、義務違反という時日はあるため「違法」となるけれども、宮津市条例の場合と同様に、確認訴訟における即時確定の利益はないと判断されることになろう。

以上は、計画が具体化して申請がされようとしている場合である。現段階では、詳細調査候補地として指名されたにとどまるから、確認の利益は、より認められないだろう。

(工) 事業者の対応：取消訴訟+申請型義務付け訴訟

許可申請をして不許可処分を受けた場合、申請者たる国は、その取消訴訟を提起するとともに許可を命ずる申請型義務付け訴訟を提起する可能性もある。この場合には、不許可処分の適法性、その根拠となる条例の適法性が正面から問題になる。

適法に不許可処分をするにあたっては、審査基準の策定がされている必要があるのは、宮津市条例と同様である。おそらく、現実的に焦点になるのは、風

26) この論点については、北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」同『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008年)73頁以下参照。

評被害がないことを規定する 7 条 5 項 5 号要件である。厳格に適用すれば、事業者にとっては、「悪魔の証明」になりかねない。この点に関しては、「低下させるおそれがないこと。」という文言について、これを「一切低下させない」と解するのではなく、「著しく低下させない」と合理的に解釈して基準化するのが適切ではないだろうか。本来は、そのような文言にするのが適切であったように思われる。

要件認定の判断にあたっては、事業者意見陳述等の機会が与えられ (8 条)、町民にも意見陳述等の機会がある (9 条)。町長は、審議会の答申を踏まえて判断する (7 条 4 項)。とくに規定はないけれども、町長は、その判断の公平性を担保するため、審議会以外にも関係者へのヒアリングをしたり調査をしたりする必要も出てこよう。

(c) 加美町条例

第 5 回宮城県指定廃棄物処理促進市町村長会議 (2014 年 1 月 20 日) において、詳細調査候補地として、栗原市内深山嶽、大和町下原、加美町田代岳の 3 か所のいずれも国有地が選定された。これを受けて、国が最終的候補地 1 か所を提示することになっている。

そのひとつである加美町は、塩谷町条例を参考にして、2014 年 12 月に条例を制定した。目的は、「水質の保全」(1 条) に特化している。水道水源保護地域の指定 (5 条)、同地域内における一定事業の許可制 (7 条)、無許可行為に対する勧告 (15 条)、勧告不遵守に対する命令 (16 条)、公表 (18 条) など、基本的仕組みは同じである。許可基準は、以下の通りである。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 町民の健康及び生活環境上の支障をきたすおそれがないこと。(2) 水源の水質の確保を阻害するおそれがないこと。(3) 水資源保全地域の生物多様性に著しい影響を及ぼすおそれがないこと。(4) 町民との協議のうえ同意を得ていること。 |
|--|

特徴的なのは、4号である。「町民」とは誰のことを指すのか、「同意を得ている」とはどのような状態を指すのか、判然としない。不同意の理由は問われないのであり、また、すべての町民からの同意調達を義務づけるとなると、比例原則に反して違法と評価されるように思われる²⁷⁾。厳格に運用するとなれば、町民の1人1人に拒否権を与えているに等しい効果を持つ。行政の責任回避となっているようにみえる。それなりの工夫のあとがみえる塩谷町条例が十分に参照されていないようである。かりに不許可処分がされ、それに対して取消訴訟と申請型義務付け訴訟が提起された場合、同意要件の違法性を理由に不許可処分が取り消され、それ以外の3つの消極要件が充たされているならば、許可の義務付けが命じられる可能性はある。

6. 徳島市公安条例事件最高裁判決の枠組みと塩屋町条例

以下では、[図表2]に示した徳島市公安条例事件最高裁判決の枠組みを塩屋町条例に適用すればどうなるのかを、裁判例なども踏まえつつ、思考実験として検討してみよう。前提とする施設は、指定廃棄物処分場である。

指定廃棄物は、8,000Bq/kg超の事故起因の廃棄物である。塩屋町で詳細調査が検討されているのは国が新たに設置する施設であるが、これは長期管理施設とされ、屋根や外周仕切り設備により、施設外からの雨水等の浸入を防ぎ、廃棄物が公共の水域および地下水と接触しないようにするものである。指定廃棄物が焼却等によって濃縮され10万Bq/kgを超える場合があることを考慮し

27) 同意制条例の問題点については、北村喜宣「同意制条例」同・前註(25)書35頁以下参照。同論文では論じなかったが、「隣接地所有者」と特定したとしても、現在の所有関係が権利登記に反映されていないことが少なくないため、少なからぬ数の共有者が存在する場合がある。そのすべての同意を調達しなければならぬとすれば、禁止的に高いコストを負わせる点でも問題がある。

てコンクリート構造の堅固な施設とするとされる。「長期管理施設」と称されるものである。こうした施設は、福島第一原発爆発事故以前には想定されていなかった。現在においても、民間事業者が設置することは想定されていない。このため、設置を規制する法律は制定されていない。もっとも、放射性廃棄物対処特措法が指定廃棄物というカテゴリーを創設し、その処理責任は国にあると規定している。塩屋町条例の法律抵触性が問題になるとすれば、ひとつは同法との関係においてであろう。

放射性廃棄物対処特措法は、処理施設設置に関して特段の規定を設けていない。しかし、その処理責任が国にあるとしているから、処理施設存在は念頭に置いていると解される。そうすると、「対象重複」であるから、次は、「目的同一」かどうかが問題となる。特措法は、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資すること」(1条)を目的とする。一方、条例は、湧水の水質・水量・社会的評価、生物多様性、町の産業振興などが目的である(1条)。重なり合う部分もあるが、完全に一致するとはいえない。特措法の規定内容はきわめて多様であり、国の責務として実施される指定廃棄物処理をする施設の立地先自治体の産業振興も目的にしているとは解されない。そうすると、「法目的・効果を妨げるか」が問題となる。

許可制を規定する水道水源保護条例において、産業廃棄物処理施設は、必ず対象となっている。しかし、そうであるからといって、それが「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の目的・効果を妨げるとは考えられていない。前述の旧紀伊長島町水道水源保護条例事件の最高裁判決は、条例の適法性それ自体は肯定していると理解されている。

ただ、指定廃棄物処理施設の場合、放射性物質対処特措法7条にもとづく基本方針により、関係各県内で処理するという原則が立てられ、当該県内で調整のうえ1か所(栃木県の場合は塩谷町)に絞られたという経緯がある点で、通常の廃棄物処理施設とは事情が異なる。

もっとも、候補地選定は、塩谷町条例が重視する「湧水の品質に対する社会

的評価の維持・増進」に配慮してなされたものではない。塩谷町が、地域経済への影響を懸念して、この点に配慮した許可制条例を制定することは、基本的には、自治権にもとづくものとして、尊重されるべきであろう。検討されるべきは、前述のように、規制内容が合理的であり、比例原則に反しないかどうかである。

7. 自治権を凌駕する国家的法益の可能性

東京電力福島第一原子力発電所の爆発事件の5か月後に制定された放射性物質対処特措法は、たしかに非常時における法律である。事故由来放射性物質により汚染された廃棄物をいくつかに分類し、その処理責任の所在を「関係原子力事業者」(9条) および「国」(15条、19条)と明記した。

処理場所は、どこかの自治体の行政区域になる。しかし、同法は、自治体に対して、どのような決定がされてもこれを受忍せよと義務づけているわけではない。「地方公共団体は、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国の施策への協力を通じて、当該地域の自然的社会的条件に応じ、適切な役割を果たすものとする。」(4条)と規定するにとどめている。

たとえば、指定廃棄物の処分の現実的方法について、その決定の負担を将来世代に負わせないという法的拘束力ある決定が放射性廃棄物特措法によってされているのかどうかは定かではない。かりにそうであるとすれば、決定は現世代の責任である。国内で適切に処理されるべきことについては、立場の違いはあれ国家的合意があるだろう。次世代との関係を考えると、2011年から20年以内に決定がされるべきと考えるのだろうか。そして、そこには、自治権を上回る国家的法益を憲法上認めることができるだろうか。同法の合憲性はさておくと、処分地決定に至る手続がそれなりに適正に実施された結果、栃木県内においては、塩谷町寺沢入が最適と最終的に決定された場合、制定されている塩谷町条例は、法律目的の実現を阻害する効果を持つとして無効となるのだろうか

か²⁸⁾。

本格的な議論をする用意はないが、明確に指摘できるのは、処分地の最終的決定に至る手続に正当性・正統性がなければならないという点であろう²⁹⁾。放射性廃棄物対処特措法のもとでの手続は、どのように評価されるだろうか。自治権を上回る国家的法益が認められるには、それを実現するに相応しいだけの手続が当然の前提になっているというべきであろう。

28) 事実上の問題として、処分場は国有地であろうから、土地取用法の対象事業とするようなことが問題になるわけではない。

29) この点で、アルノ・シェアツベアク+マルティン・マイヤー（横内恵（訳））「ドイツにおける放射性廃棄物最終処分場決定手続」自治研究 94 巻 3 号（2018 年）19 頁以下は、ドイツにおける検討状況を紹介するものとして興味深い。立地選定法にもとづく現在の選定手続は、迅速な政治的解決を追求して失敗したことから教訓を引き出し、「多段階の、比較可能な、透明な、参加型の、事後変更可能な手続が実施されている」（25 頁）という。そして、「その手続の終わりには、可能な限り最高の安全性を確保した立地が採り当てられた状態にある」（同前）というのである。多段階の決定は、専門的行政委員会の決定（それに対しては、環境保護団体や自治体が連邦行政裁判所に出訴可能）を経て、それぞれ議会の制定法によりなされる。