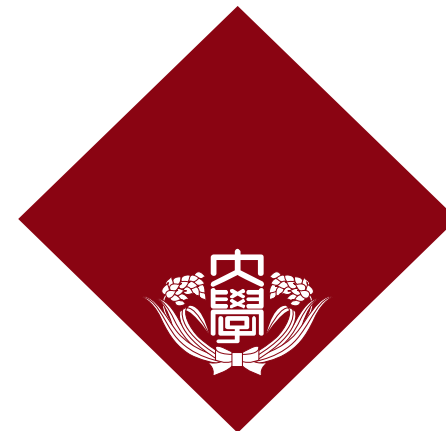




環境経済・政策学会2023年大会・企画セッション
高レベル放射性廃棄物の地層処分と地域社会との「対話の場」を考える

文献調査における「対話の場」とは何か？

松岡 俊二

早稲田大学レジリエンス研究所・所長

早稲田大学ふくしま広野未来創造リサーチセンター長

早稲田大学国際学術院・大学院アジア太平洋研究科・教授

smatsu@waseda.jp

2023年10月1日

増田委員会『放射性廃棄物WG中間とりまとめ』（2014年5月）

「現在の処分地選定の進め方は、応募/申入れいずれの場合でも、調査受入れの科学的妥当性（「なぜここか」）の説明が困難であり、住民の理解が得られないとともに、交付金目当てとの批判を受ける等、受入れを表明する自治体の説明責任・負担が重くなっている状況である」（p.24）

「長期にわたる処分事業を進めていく上では、実施主体と地元が適切な距離感・信頼感を持ったパートナーとして社会的共生関係を築くことが重要であり、処分事業についての適切な情報提供がなされた上で、地元主体で、安全確保に向けた対策や地域の将来像等が検討され、それに基づき処分事業を適切に監視しつつ、処分事業と共生していくことが必要である」（同上, p.26）

「処分地選定プロセスが進展しているスウェーデン、フランスをはじめ、カナダ、英国等において、地域のステークホルダーが参画する形で主体的な検討を行う場が設置されており、国や実施主体より運営資金の支援や情報の提供など必要なサポートが行われている」「このような諸外国の例を参考に、処分事業への参画を検討する各自治体において、処分事業の受入れの是非やその進め方等について、文献調査の受入れを決定する前段階から、住民参画の下、検討する場を設置できるよう、国及び実施主体は必要なサポートを行っていくことが適切である」（同上, pp.26-27）

「処分方法を含めた最終処分政策や国・NUMOの取組を定期的に評価し、必要に応じ抜本的な見直しを講じていく必要があり、第三者評価の役割は益々重要になってくるといえる」「国は、このような“行司役”的視点に立った第三者評価を実施する仕組みを整備すべきである。具体的には、①処分オプションの妥当性評価等の技術的視点に立った評価や、②国やNUMOによる合意形成活動の適切性評価等の社会的視点に立った評価を継続的に実施していくことが不可欠である。その際、今後、国が処分事業に対しより主体的な役割を果たしていくこととなる中、その実施官庁である資源エネルギー庁の審議会での第三者評価だけでは社会的信頼を得ることが困難となってくる可能性がある」（同上, p.31）

「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」(閣議決定, 2023年4月28日)

「概要調査地区等の選定を円滑に実現していくため、機構は、地質に関する調査を行うことに加え、最終処分事業が地域の経済社会に及ぼす影響について、関係住民の関心を踏まえつつ、調査を行うものとする」(p.2)

「国は、機構及び発電用原子炉設置者等と連携して、全国の地方公共団体や関係団体等を個別に訪問すること等により、相互理解促進活動を強化する。機構は、地方公共団体及び関係住民の声を従来以上に丁寧に聞くとともに、相互理解を深めるための地域の体制を構築すること等により、全国での相互理解促進活動を強化する」(p.3)

「概要調査地区等の選定においては、関係住民の理解と協力を得ることが極めて重要であり、そのためには、相互理解促進活動や情報公開を徹底し透明性を確保することが必要である」(p.3)

「概要調査地区等の選定が円滑に行われるためには、関係住民に継続的かつ適切に情報提供が行われ、関係住民の意見が最終処分事業に反映されることを通じ、地域の主体的な合意形成が図られることが重要である。概要調査地区等の選定に向けた調査の段階から、多様な関係住民が参画し、最終処分事業について、情報を継続的に共有し、対話を行う場(以下「対話の場」という。)が設けられ、積極的な活動が行われることが望ましい。このため、機構及び国は、関係住民及び関係地方公共団体に対し、その有用性や活動内容の可能性を具体的に示す等により、対話の場が円滑に設置されるよう努めるものとする。また、機構及び国は、専門家等からの多様な意見や情報の提供の確保を含め、その活動を継続的かつ適切に支援するものとする」(p.4)

4月14日（水）、寿都町総合文化センターウイズコムにて、第1回「寿都町対話の場」が開催されましたので、ご報告します。

【当日の様子】



片岡町長
「多くの町民のみなさまと共に高レベル放射性廃棄物地層処分事業の内容について学んでいきたい」



経済産業省 小澤首席エネルギー・地域政策統括調整官
「みなさまの様々なご意見をしっかりと受け止め、対話を丁寧に積み重ねていきたい」



■「対話の場」とは

文献調査の実施に当たっては、町民のみなさまとの対話が不可欠と考えています。

そこで、地層処分に関して、その政策や事業概要、地域との関わりなどについて議論を深めていただけるよう、町民のみなさまを構成員として設置したものです。

この場の運営については、地層処分事業の賛否に関わらず、自由に率直な意見交換ができるよう、参加会員のみなさまのご意見を踏まえながら、改善していきます。



<「対話の場」会員構成>

町議会議員、寿都町漁業協同組合、寿都水産加工業協同組合、寿都商工会、寿都建設協会、寿都観光物産協会、社会福祉法人（2団体）、町内会、まちづくり団体等のみなさま



司会進行
北海道大学 大学院
工学研究院 竹田先生

第1回神恵内村「対話の場」が4月15日に漁村センターで開催されました。「対話の場」には18名全員の委員に出席いただき、会則や、公開方法、委員名簿の公表について話し合っていました。結果の概要は次のとおりです。

- 会則 : 別紙内容で承認いただきました。今後、修正の必要が生じれば、都度見直していくこととなりました。
- 公開方法 : 第2回も冒頭のみ公開とし、意見交換をしている部分は「映像のみ公開する」こととなりました。
- 名簿の公表 : 公表してよい方のみ公表することとなりました。

1. 対話の場とは

- 「対話の場」は、次の2点を通じて、広く神恵内村のみなさまに地層処分事業等の理解を深めていただくことを目的に、神恵内村とNUMOが準備事務局として共同で設置しました。
- 高レベル放射性廃棄物の地層処分事業についてその仕組みや安全確保の考え方、文献調査の進捗状況等の情報をもとに意見交換を行うこと
- 地域の将来ビジョンに資する取り組みについて意見交換を行うこと

2. 挨拶(挨拶)(村長、国)

(1)神恵内村 高橋村長

- 「対話の場」が神恵内村の振興・発展を目指して、みなさまが心を通い合わせて、活発な議論が展開されることを心からご期待申し上げます。



高橋村長

(2)経済産業省 小澤首席エネルギー・地域政策統括調整官

- 不安、懸念等、みなさまのご意見を十分にお聞きしながら、国の政策の方向性、最終処分事業の内容、安全確保の考え方、地域との関わり等について、しっかりとご説明して、みなさまと丁寧な議論を深めていきたいと思っております。

3. 会則(案)について

- 会則は、村とNUMOによる準備事務局で案を作成し、今回の「対話の場」で、委員のみなさまのご意見をいただき、承認いただいております。
- 今後とも、委員のみなさまとの意見交換をしながら、必要に応じて見直してまいります。今回いただいたご意見は次のとおりです。

【委員のみなさまからの主な意見】(→:事務局からの回答)

(第1条 目的)

- ・「対話の場」は、処分場の受入れを前提としたものではないのか。
→処分事業などについて、議論・理解を深めるためのものであり、処分場の受け入れを前提としたものではありません。

(第6条 運営委員会)

- ・運営委員会は、原則公開とし、運営委員は3名ではなく5名にすべきではないか。
→運営委員会の活動の中で、見直しも含め、議論・検討してまいります。

(第10条 事務局)

- ・事務局の運営について、「村は協力する」としているが、協力ではなく、「NUMOと共同で運営する」にすべきではないか。
→NUMOがしっかりと“汗をかく”という姿勢を示すものと考えます。

(その他)

- ・「対話の場」は広く村民に開かれた場として欲しい。

4. ファシリテーターについて

(1)ファシリテーターとは

- ファシリテーター: 容易にすること・簡易化・助成という意味。会の進行役。

(2)ファシリテーターのご紹介

- 委員のみなさまの承認をいただき、大浦宏照さんと、佐野浩子さんのお二人にファシリテーターをお願いすることになりました。

【大浦宏照さん(おおうらひろあき)】

NPO法人市民と科学技術の仲介者たち 代表理事
科学コミュニケーター、博士(工学)、技術士

【佐野浩子さん(さのひろこ)】

Presence Bloom 代表、臨床心理士、公認心理士
認定プロセスワーク ディプロメイト



大浦さん



佐野さん

「対話の場」の「場」の評価基準と評価方法について

(1)「対話の場」のオーナーシップと「場」の性格

「対話の場」のオーナーは主宰者である。主宰者は、メンバー選定、議題設定、ルール設定、会場設営などの「場」の性格を決定する。社会課題を議論する対話の場は、「場」の公開性・透明性や公平性といった「場」と社会との関係が重要となる。

(2)「対話の場」のメンバーシップと対話的土壌の涵養

社会課題をテーマとする対話の場は、社会の多様な価値観を反映した多様なメンバーが適切である。知識や情報の量的格差は、自由で安全で対等な「対話の場」の大きな障害となり、知識量や情報量に関わらず、自由で安全で対等な対話を可能とする対話的環境や対話的土壌の涵養が重要である。

(3)「対話の場」の協働とパートナーシップ

「場」の基本要素は、①議題の設定、②対話のルール、③フェイス・ツー・フェイスの重要性を含む情報共有、④共感に基づく協働意識の醸成という4点である。

(4)「対話の場」のミクロ・マクロ・ループの重要性

対話の力を育み、対話(熟議)を通じた課題への新たなアプローチの発見を可能にするには、ミクロ・マクロ・ループを有効に機能させることが必要である。ミクロ・マクロ・ループは、自発的な個と全体(場)を結ぶループであり、「場」における①周囲の共感者との相互作用、②全体の統合努力、③全体から個人へのフィードバックというフィードバック・プロセスである。

寿都町の「対話の場」の評価と課題

寿都町の「対話の場」

町とNUMO(事務局)が主催者であり、町の指名による20名程度がメンバーとなり、2021年4月から2023年9月まで17回開催されている。

「対話の場」とは別に「町の将来に向けた勉強会」が自由参加の10人前後で、2021年10月から2023年6月まで16回開催されている。勉強会は「対話の場」を補完するものである。

(1) オーナーシップ

NUMOを中心に、町が協力。

(2) メンバーシップ

議員や団体代表などが中心で、一般住民は少なく、「場」は非公開である。

(3) 協働とパートナーシップ

協働意識の醸成は希薄である。

(4) ミクロ・マクロ・ループ

幌延視察、六ヶ所村視察、フィンランドとの交流などがある。

寿都町と神恵内村の「対話の場」の評価と課題

神恵内村の「対話の場」

町とNUMO(事務局)が共同設置し、各種団体や地区代表者、公募(5名)により選定された15歳以上の村内在住者などの20名程度がメンバーである。

2021年4月から2023年8月まで15回開催されている。

(1)オーナーシップ

NUMOを中心に、村が協力。

(2)メンバーシップ

公募による住民も参加、「場」は非公開。

(3)協働とパートナーシップ

協働意識の醸成は相対的にある(寿都町との比較)。

(4)ミクロ・マクロ・ループ

公開シンポジウムに74名が参加。

「対話の場」の実例と評価のポイント

世界や日本の様々な「対話の場」の実例

- TMI-2廃炉事業におけるCitizen Advisory Panel, 1980 – 1993年
- イギリス・ドンレイ原発廃炉、アメリカ・サバンナリバー原発廃炉と地域社会との対話
- イギリス・フランス・札幌市・所沢市などの気候市民会議
- 福島における1F地域塾、福島再生塾

評価のポイント

1. 対話の場と専門家・行政担当者・市民の関係性
2. 対話の場の公開性・透明性・公平性・多様性・社会的納得性・持続性
3. 対話の場における熟議と新たなアプローチの発見
4. 「フォーマルな制度」としての対話の場と「インフォーマルな制度」としての対話の場などの多様なレベル、多様な形態の対話の場の存在
5. 対話の場から政策決定プロセスへの意見・情報の伝達と説明責任

科学研究による地層処分政策に関する「対話の場」(市民会議) (2019年3月～7月実施)

市民参加者:12名

		性別		地域	
		男性	女性	福島	首都圏
多世代の市民	18-29歳		 		  
	30-50歳代	 	 		  
	60歳代以上	 	  	 	  
合計:12名		5名	7名	3名	9名

選定基準:世代(20歳代、30歳～50歳代、60歳以上)、ジェンダー(男性・女性)、地域(中央・東京と地方・福島)という基準により選定。

専門家:3名

専門家	地層処分に推進の立場	
	地層処分に慎重の立場	
	地層処分に中立の立場	

笹尾英嗣 日本原子力研究開発機構(JAEA)東濃地科学センター地層科学研究部・部長(理学)

藤村 陽 神奈川工科大学基礎・教養教育センター・教授(物理化学)

寿楽浩太 東京電機大学工学部人間科学系列・准教授(科学技術社会学)

実施主体:バックエンド問題研究会メンバー

松岡俊二 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授(環境経済・政策学):研究代表者

師岡慎一 早稲田大学理工学術院特任教授(原子力工学)

勝田正文 早稲田大学理工学術院教授(エネルギー工学)

松本礼史 日本大学生物資源科学部教授(資源経済学):副代表

黒川哲志 早稲田大学社会科学総合学術院教授(行政法)

竹内真司 日本大学文理学部教授(水理地質学):副代表

研究会事務局

科研基盤Bによる「対話の場」の分析結果

松岡俊二・松本礼史・竹内真司・吉田英一(2021)

「新たなステージに移行した日本の地層処分政策を考える: 今、我々は何を考え、何を議論すべきなのか」
『環境情報科学』50(3), pp. 2-12.

表2 積算値による各個人の類型

設問番号	設問内容	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Q1	地層処分政策の選好	++	-	-	+	++	-	--	+	++	
Q2	地層処分の安全性	++	--	++		++	--	-	+	++	++
Q3	地層処分技術の確立	++	--	++		++	-	--	+	++	+
Q8	最終処分法にしたがって実施	+	--	--	-	+	-	--		++	--
積算値によるグループ類型		賛成	反対	中間	中間	賛成	反対	反対	中間	賛成	中間

表6 市民に共通する関心事項

設問番号	設問内容	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Q9	国の積極的関与	++	++	++	++	+	+		++	+	-
Q10	国やNUMOの情報公開		--	--		-	--	--	--	--	--
Q11	市民参加の熟議	-	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Q12	市民参加の制度や仕組み	-	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Q13	段階的で柔軟な処分方法を検討	++	--	++	++	++	++		+	+	++
Q17	立地地域の風評被害		++	++	++	++	++	++	++	++	++
Q20	地域住民の意志を尊重する制度		--	--	--	--	--	--	--	--	--
積算値によるグループ類型		賛成	反対	中間	中間	賛成	反対	反対	中間	賛成	中間

注: 8人以上が肯定的評価(++, +)または否定的評価(--, -)となった設問を抜粋して示している。

地層処分政策の多数派形成を求めるのではなく、政策プロセスへの社会的納得性の醸成が重要であり、それは可能である

今回の参加市民10名は、賛成グループ3名、反対グループ3名、中間グループ4名となっていたが、無作為抽出ではない10名のサンプルであり、こうした選好分布が実際の市民の地層処分政策への選好状況を反映しているとは言えない。しかし、重要なことは、表5に示したように、3回の市民会議における6回のアンケート調査を通じて、賛成グループ3名、反対グループ3名、中間グループ4名が、ほぼ安定的に存在しているということである。

しかし、賛成グループ、反対グループ、中間グループに関わらず、多くの市民が共通に持っている関心事項が存在するという大変興味深い結果も、今回のアンケート分析から得られた。表6に参加市民に共通する関心事項を示した。

賛成グループ、反対グループ、中間グループに関わらず、多くの市民は、国の積極的関与と情報公開や市民参加の具体化を求めていると考えられる。さらに、多くの市民は、立地地域は風評被害などの不利益を被るので、立地地域社会レベルでも「対話の場」の形成が重要であると考えている。

結論：科学と政治と社会の協働による 「対話の場」＝「学びの場（Learning Community）」としての評価

1. 対話の場と専門家・行政担当者・市民の関係性

→ 多様な専門家の参加がなく、NUMOや経産省だけの情報提供となっている。文献調査の途中経緯や結果についても、多様な専門家を交えて対話を行えば、市民はもっと豊富な知識や情報を知ることが可能となる。市民は、地層処分について深く学び、文献調査の進め方やまとめ方につき、建設的な議論が可能となる。

2. 対話の場の公開性・透明性・公平性・多様性・社会的納得性・持続性

→ 市民参加という点で、公開性・透明性・公平性・多様性に欠ける。気候市民会議のような無作為抽出による「ミニ・パブリックス」の形成や大学などの第三者が主催する対話の場の形成を国・NUMOが支援するなどの多様な対話の場の形成に取り組むことが必要である。空間的には、少なくとも北海道レベルの対話の場を形成することは不可欠である。

3. 対話の場における熟議と新たなアプローチの発見

→ 科学的特性マップの各地の説明会では、参加者の可逆性・回収可能性への関心が強いと言われているが、寿都町・神恵内村における「対話の場」では、可逆性・回収可能性の議論が行われていない。多様な専門家の不参加が、「対話の場」を「学びの場」としての進化することを阻害している。

4. 「フォーマルな制度」としての対話の場と「インフォーマルな制度」としての対話の場などの多様なレベル、多様な形態の対話の場の存在

5. 対話の場から政策決定プロセスへの意見・情報の伝達と説明責任