

報告

高レベル放射性廃棄物問題への
社会的対処の前進のために



平成26年（2014年）9月19日

日本学術会議

高レベル放射性廃棄物の処分に関する

フォローアップ検討委員会

暫定保管と社会的合意形成に関する分科会

この報告は、日本学術会議高レベル放射線廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会暫定保管と社会的合意形成に関する分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会
暫定保管と社会的合意形成に関する分科会

| | | | |
|------|-------|----------|----------------------------------|
| 委員長 | 船橋 晴俊 | (連携会員) | 法政大学社会学部教授 (平成 26 年 8 月まで) |
| 副委員長 | 柴田 徳思 | (連携会員) | 公益社団法人日本アイソトープ協会専務理事 |
| 幹事 | 小澤 隆一 | (連携会員) | 東京慈恵会医科大学教授 |
| 幹事 | 寺西 俊一 | (連携会員) | 一橋大学大学院経済学研究科特任教授 |
| | 今田 高俊 | (第一部会員) | 東京工業大学名誉教授、統計数理研究所客員教授 |
| | 山地 憲治 | (第三部会員) | 公益財団法人地球環境産業技術研究機構(RITE) 理事・研究所長 |
| | 小野 耕二 | (連携会員) | 名古屋大学大学院法学研究科教授 |
| | 齋藤 純一 | (連携会員) | 早稲田大学政治経済学術院教授 |
| | 金井 利之 | (特任連携会員) | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |
| | 長谷川公一 | (特任連携会員) | 東北大学大学院文学研究科教授 |

本報告の作成に当たっては、以下の職員が事務及び調査を担当した。

| | | |
|----|-------|-------------------------------------|
| 事務 | 盛田 謙二 | 参事官 (審議第二担当) |
| | 齋田 豊 | 参事官 (審議第二担当) 付参事官補佐 (平成 26 年 8 月まで) |
| | 松宮 志麻 | 参事官 (審議第二担当) 付参事官補佐 (平成 26 年 8 月から) |
| | 佐藤 義典 | 参事官 (審議第二担当) 付審議専門職 |
| 調査 | 寿楽 浩太 | 学術調査員 |

要 旨

1 作成の背景

日本学術会議は、2012年9月11日に、原子力委員会に対して、「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について（以下、「回答」という。）」を提出した。この「回答」の考え方に立脚して、さらに対処の方策を前進させるべく、2013年5月に「高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会」が設置され、その分科会として、当分科会（「暫定保管と社会的合意形成に関する分科会」）が設置された。本報告は、前述の「回答」に示された「総量管理」と「暫定保管」の考え方を大枠として、その方向付けの下に、社会的合意形成に基づいた解決の道を進むために必要な諸課題について検討し、その結果をまとめたものである。

2 現状及び問題点

高レベル放射性廃棄物問題は、原子力発電を利用してきた世界各国のいずれにおいても対処が困難な問題になっている。そのような状況の中で、日本学術会議の提起した「総量管理」「暫定保管」「多段階の意思決定」「科学の限界の自覚」という論点は、「回答」に対する各方面の反響を勘案すると、この問題の今後の打開の方向性を示すものと考えられる。この方向で政策的議論を前進させるためには、対話と合意形成を促進する条件をまず探るべきであるが、そのような条件として大切なのは、（1）参加者の包括性と政策議題設定の共有、（2）議論の前提的枠組みの共有、（3）事実認識の共有、（4）規範的原則の共有、である。このような条件の大切さを自覚した上で、高レベル放射性廃棄物問題に直接関連する事項、及び、その周辺の関連する事項について、認識や共有された確認が積み上がっていくことが望ましい。

そして、「総量管理」と「暫定保管」という方向性を具体的に実施していくためには、第一に、適切な「暫定保管施設の数」を「事業者の発生責任」「(多層的な地域間の) 負担の公平」という視点から考える必要がある。第二に、適切な「暫定保管の期間」を考える必要がある。第三に、「科学の限界の自覚」を踏まえた、科学的問題を検討する専門委員会の自律性と社会的信頼を確保する必要がある。第四に、「世代間の負担の公平」と「現世代の責任」を踏まえつつ、今後新たに発生する可能性のある高レベル放射性廃棄物（新規発生分）に対する責任のある対処が必要である。

3 報告の主な内容

以上の考察を踏まえて、本報告では、とりわけ以下の諸原則が、今後の高レベル放射性廃棄物問題への取組において、重要であることを指摘したい。

- (1) 総量管理、暫定保管、科学の限界の自覚という大局的方向・考え方の下に、多段階の意思決定を通じて、高レベル放射性廃棄物問題に対処すべきである。

- (2) 総量管理の具体的在り方は、エネルギー政策において、原子力利用の将来像をどうするのか、原子力に依存しないエネルギー政策を積極的に探るのか、原子力依存度の低減をどのようなテンポで今後進めるのかということと切り離せない。このことについての国民的合意を形成する必要がある。
- (3) 社会的合意を左右する大きな要因は「規範的原則の共有」の有無である。規範的原則として大切なのは「安全性の最優先の原則」、「事業者の発生責任の原則」と「多層的な地域間の負担の公平性の原則」である。これらの諸原則に基づき、「各電力会社の配電圏域内での暫定保管施設の建設」を社会的な協議の出発点をなす大枠の原則として採用することが望ましい。
- (4) 規範的原則としての「世代間の公平性」と「現世代の責任」を共有した上で、「現在世代の責任」を少しでも果たすために、暫定保管の期間は、安全性の確保という技術的側面と、政策形成をするためのモラトリアムの適切な期間という社会的側面から考える必要がある。技術的側面からは、より長期にわたって安全性を確保出来るとしても、社会的側面では、一世代に相当する 30 年を一つの期間として、その期間の間に、その後のより長期の政策選択についての判断をするべきである。
- (5) 科学的事実認識や技術的問題についての「専門家間の合意形成」が、それらについての「社会的合意形成」につながることを保証しなければならない。そのためには、科学的知見の検討にかかわる専門家グループが、グループとしての自律性があり、社会の中の多様な立場に立つ人々から信頼される必要がある。また、「専門家の利害関係状況の公開」「専門家委員会形成に際しての公募推薦制」「各専門家への公的支援」という原則を採用する。
- (6) 原子力発電所の再稼働問題に対する総合的判断を行う際には、これから追加的に発生する高レベル放射性廃棄物（新規発生分）については、当面の暫定保管の施設を事業者の責任で確保することを必要条件に判断するべきである。その点をあいまいにしたままの再稼働は、「現在世代の責任の原則」に反し、将来世代に対する無責任を意味するので、容認出来るものではない。
- (7) 政策選択枝を広げ、社会的合意形成を促進するために、政策案形成を担う中立公正の進行役として、「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」（仮称）を設置する。
- (8) 多段階の意思決定を通じた社会的合意形成のためには、政策内容についても、政策決定手続きについても、各段階においてその都度、「規範的原則の共有」を先行させ、それを枠組みとして、より具体的レベルの問題について取り組み、判断するという手順を採用するべきである（規範的原則の先行的共有の原則）。

目 次

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 1 | はじめに | 1 |
| 2 | 日本学術会議の「回答」の意義と社会的反響 | 1 |
| (1) | 「回答」の鍵になる考え方 | 1 |
| (2) | 社会的反響と本報告の目指す方向 | 1 |
| 3 | 対話と合意形成を促進する条件は何か | 2 |
| (1) | 参加者の包括性と政策議題設定の共有 | 3 |
| (2) | 議論の前提枠組み | 3 |
| (3) | 事実認識の共有 | 4 |
| (4) | 規範的原則の共有 | 4 |
| (5) | 事実認識及び規範的原則について、共有すべき確認事項の候補 | 4 |
| 4 | 議論を前進させるために、必要な新しい論点 | 6 |
| (1) | 「施設の数」と「地域間負担の公平」の関係 | 6 |
| (2) | 地域間の負担及び受益の公平化問題における多層性と公平化の二つの方法 | 7 |
| (3) | 暫定保管の期間の問題 | 9 |
| (4) | 科学的知見の産出、政策案の形成、施設建設の担当の取組体制 | 10 |
| (5) | 安全性の吟味・確認に関する専門委員会の構成の仕方 | 11 |
| (6) | 今後の高レベル放射性廃棄物の発生に対する責任ある対処 | 12 |
| 5 | 取組体制と取組手順 | 13 |
| (1) | 政策案形成と合意形成を主導する主体（委員会）の設置 | 13 |
| (2) | 取組手順の問題 | 15 |
| 6 | 結び | 18 |
| | <参考文献> | 21 |
| | <参考資料1>暫定保管と社会的合意形成に関する分科会審議経過 | 22 |

1 はじめに

日本学術会議は、2012年9月11日に、原子力委員会からの審議依頼に応じて、「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」を表出した[1]。この回答は、「総量管理」「暫定保管」「多段階の意思決定」を、鍵になる考え方とするものであったが、この回答の考え方に立脚して、さらに対処の方策を前進させるべく、2013年5月に「高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会」が設置され、その分科会として、当分科会（「暫定保管と社会的合意形成に関する分科会」）が設置された。当分科会の設置の趣旨は、「暫定保管を実施するためには、その具体的実現に際して、社会的に重視すべき規範的な基準と政策判断基準、社会的に妥当な施設の数や配置の仕方、社会的な議論の進め方と合意形成手続き、取組態勢と担当組織の在り方等について審議し、学術的に合意出来る暫定保管の在りようを提示する必要がある」とされている。

本報告は、前述の日本学術会議の回答に示された考え方を大枠として、その方向付けの下に、高レベル放射性廃棄物問題への取組を一步前進させるために、上記の設置の趣旨に記された諸課題についての検討の結果をまとめたものである。

2 日本学術会議の「回答」の意義と社会的反響

(1) 「回答」の鍵になる考え方

日本学術会議が2012年9月に原子力委員会に提出した「回答」において、鍵になる考え方は高レベル放射性廃棄物についての「総量管理」と「暫定保管」、及び「社会的合意形成」を重視しながら「多段階の意思決定」が必要というものであった。そして、この回答を支えている考え方としては、「認識共同体」の重視と、「科学の限界」の自覚がある。

本回答は、様々な方面から注目され反響を引き起こした。

(2) 社会的反響と本報告の目指す方向

この「回答」に対して、原子力委員会は、同年12月18日に「今後の高レベル放射性廃棄物の地層処分に係る取組について（見解）」を公表した[2]。この文書において、原子力委員会は、個々の論点については「傾聴すべきである」との趣旨の見解を再三表明しているが、全体としては、日本学術会議の回答を受容するという態度を示しておらず、また同時に、それを正面から反論しているわけでもない。特に、これまでの放射性廃棄物の処分問題の取扱いが、「原子力発電をめぐる大局的政策についての広範な社会的合意を十分に取組まないまま、高レベル放射性廃棄物の最終処分地の選定という個別的な争点について合意形成を求めるといふ、手続き的に逆転した形でなされてきた」という「回答」（7頁）の指摘に対して、正面から受け止めたものとなっていない。「回答」に対する原子力委員会の態度は必ずしも明瞭でないが、「暫定保管」の含意を、「最終処分への中間ステップであり回収可能性を有するもの」というように解釈しようとする姿勢を見せている。

その後、経済産業省の総合資源エネルギー調査会に設置された「放射性廃棄物ワーキンググループ」の議論の推移を見ると、暫定保管政策は採用されておらず、従来の最終処分方式に多少の手直しをする方向で議論が進められている。すなわち「可逆性・回収可能性の確保による将来世代の選択肢確保」「代替技術オプションの検討の必要性」「地層処分の技術的信頼性の継続的な評価・新知見の反映」「処分地選定と並行した最終処分に関する段階的な社会的合意形成」「原子力政策において最終処分問題を踏まえることの必要性」等の論点を織り込む形で、今後の政策枠組みが提起されている [3]。

他方、原子力発電に対して批判的な市民団体からは、日本学術会議の「回答」に示された主要な論点について肯定的な評価が見られる。

そのような評価は、例えば「原子力資料情報室」の見解 [4] や、「原子力市民委員会」の見解に見られる [5]。また、これまで高レベル放射性廃棄物問題が地域での争点になり、それに取り組んできた、岐阜県や北海道の市民運動団体、あるいは、その支援者の意見表明からも、同様の評価がなされている [6] [7]。

ただし、原子力批判の諸団体が、日本学術会議の回答に関して、不満を示している面もあり、特に、「総量管理」の考え方が「上限の確定」だけではなく、「増分の抑制」をも含んでおり、その場合には、原子力発電の継続を許容する含意がある点には不満が表明されている。

以上、見てきたように日本学術会議の「回答」は、高レベル放射性廃棄物問題について、一石を投ずるものではあったが、その後、社会的合意形成につながるような明確な議論の場が、形成されたわけではない。これまでも、高レベル放射性廃棄物問題については、関係者の努力によって、異なる立場や見解を有する者の間で、意見交換の機会を作ろうという努力が一定程度なされてきた。例えば、資源エネルギー庁が主催した「双方向シンポジウム どうする高レベル放射性廃棄物」(2013年)には、市民団体のメンバーもこの企画を担う事務局に参加しており、異なる意見を持つ専門家が率直に議論する場を作ろうという努力がなされてきた [8]。

だが、問題の複雑さや困難さと比べると、まだ、十分な意見交換の機会が設定されてきたとは、いえない。本報告では、今後、さらに考えるべき論点を整理することによって、意見交換の活発化と、社会的合意形成に基づく対処に向かつての前進に資することを目指したい。

3 対話と合意形成を促進する条件は何か

高レベル放射性廃棄物問題は、解決が極めて困難な問題であるが、全国的な対話と合意形成に基づいて、取り組むべき問題である。しかし、これまで、全国的な対話に基づいた合意形成は、必ずしも十分になされてこなかった。どのような諸要因が、対話と合意形成を妨げてきたのか、対話と合意形成を進展させるためには、その前提条件として、何に配慮すべきかを検討しなければならない。

これまでの取組において、高レベル放射性廃棄物に関する諸施設や、原子力発電所等の

諸施設の立地候補地点になった住民側が、事業推進主体に対して、根深い不信感を抱いているという事態が再三、見られる。例えば、事業推進主体が、部分的にしか情報開示をせず、ほかの部分の情報を非公開として、後に事業計画の全貌が明らかになるというような場合、住民側は「だましている」という受け止め方をし、強い不信感を事業主体に対して抱くという帰結を生む¹。

そのような不信感を解消するための条件を考える必要がある。そこで、建設的な議論が可能になるための望ましい条件として、「参加者の包括性と政策議題設定の共有」「議論の前提枠組みとしての選択肢の幅」「事実認識の共有」「規範的原則²の共有」が大切であることを確認しておきたい³。また、住民側との信頼感を取り戻すためには、高レベル廃棄物処分に係る組織によって過去に採られてきた措置を総括し、信頼感の形成という視点から今後の取組の在り方についての明確な方針を明らかにする必要がある。

(1) 参加者の包括性と政策議題設定の共有

議論の場に、多様な立場のステークホルダーの代弁者が、包括的に入っていることが大切である。それは、人数の多寡の問題ではない。そして、参加者の間に、どのような課題を政策議題として設定するべきかの共有が必要である。その場合、大切なのは、高レベル放射性廃棄物問題を「他人ごと」とせず、自分たちが共有して考えなければならぬ問題として受け止めることである。

いろいろな立場の人々を包括するような形で、議論の場が設定されることが大切である。重要な利害当事者集団の代弁者が、政策立案の議論の場から排除されている場合、その議論の場で「狭い範囲のステークホルダーの合意」が形成されたとしても、より広い範囲での社会的合意形成には発展し難い。合意形成を促進するような「議論と決定の場」の設定のためには、「批判者を排除しない」ことが必要である。また、多数者の立場の当事者が少数者の立場の地域に負担を押し付けるような、「数の力」に依存する政策論議は、地域間公平性・世代間公平性・中立公正性のある社会的合意形成にはつながらない。これまでの取組態勢には、この点についての欠陥があったのではないか。

(2) 議論の前提枠組み

社会的合意形成が可能になるためには、政策案の選択の幅についての合意が存在することが望ましい。すなわち、政策案を提案する際に、「何を変えられないもの」と考え、「何を変えてもよいもの」と考えるべきかについて、政策討論の場の参加者に判断が共有される必要がある。つまり、選択肢の限定のされ方の共有が必要であり、

¹ この点については、兼松参考人の発言〔6〕から教示を得た。

² 規範的原則は合意形成の段階に応じてその内容を豊富化していくべきものであるが、合意形成の出発点の段階でまず設定すべき原則として、1) 安全性最優先の原則、2) 自国内処理の原則、3) 世代間の負担の公平性に係る現在世代の責任の原則、4) 多層的な地域間の受益と負担の公平性の原則、5) ステークホルダー参加の原則、6) 廃棄物発生者責任の原則、が挙げられる。この点については、3(4)(5)で、より詳しく検討する。

³ これらの点については、カナダの事例についての専門研究〔13〕から示唆を得た。

選択肢の幅が狭すぎる場合は、合意形成の妨げになる。今後の高レベル放射性廃棄物問題の対処に際しては、大局的なエネルギー政策をどうするのかということの見直しをも、選択肢に含めて検討すべきである。

(3) 事実認識の共有

政策案の形成作業には、事実認識と価値判断の両方の要素が混在する。その際、事実認識の共有が存在することは、政策案の形成についても、合意形成の可能性を高めるように作用する。事実認識についての共有を高める仕組みを工夫する必要がある。それは、「認識共同体」の形成を促進する手掛かりになるはずである。

(4) 規範的原則の共有

価値判断問題や利害調整問題についての合意を形成するためには、その前提としての「規範的原則」の共有が必要である。まず、抽象的で一般性の高いレベルで、それらについての共有を実現し、その上で、より具体的レベルでの規範的原則にかかわる価値判断についての共有・合意を段階的に探っていくべきである。この点で、これまでの高レベル放射性廃棄物問題への政策的取組においては、規範的原則の明確化と共有の努力が不足していたと言わざるを得ない。

この問題においては、この種の廃棄物を数万年先まで人間社会に悪影響を及ぼさないよう安全に管理ないし処分することが求められる。人間社会が存続しているか否かも定かでないそうした超長期の将来にわたる課題についての社会的合意を形成し、なおかつそれを長期にわたって受け継いでいくこと、そのことを将来世代に託すことを可能にするためには、世代を超えて誰もが合意出来る内容的及び手続き的規範原則に基づいた問題の処理を行うことが、前提的条件といえる。この場合、まず必要な内容的原則は「安全性の最優先」と「負担の公平」⁴、手続き的原則は「ステークホルダー（利害関係人）の参加」と、とりあえず抽象的に表現出来る。しかし、こうした規範的原則に基づく対処という点につき、現行の最終処分法等に基づく処分方針は、不明確と言わざるを得ない。規範的原則に対する大筋の合意がない状態は、問題の解決の妨げとなる。

(5) 事実認識及び規範的原則について、共有すべき確認事項の候補

最終的な政策的合意形成に至る前の議論の段階で、準備的・前提的諸問題についての事実認識や規範的原則に関して、合意あるいは共有された確認が存在することは、好ましい前提条件である。次のような事項について、確認と共有がなされれば、最終的な合

⁴この点をめぐっては、3つの原理的な考え方がある。第1は、能力のある者が負担するのが公平だとする「能力者負担」（「Ability 原理」）の考え方、第2は、なんらかの受益を受けた者ないし受ける者が負担するのが公平だとする「受益者負担」（「Benefit 原理」）の考え方、そして第3は、原因を作り出した者ないし作り出している者が負担するのが公平だとする「原因者負担」（「Cause 原理」）の考え方である。当該の高レベル放射性廃棄物問題における「負担の公平」については、これら3つの原理的な考え方の適切な組み合わせを検討する必要がある [9]。

意形成に向けての前進が得られると考えられる。

① 高レベル放射性廃棄物問題に直接関連する事項

- 1) 安全性という基準を最優先すべきこと（「安全性最優先の原則」）
- 2) 国内のどこかで施設の建設が必要なこと（「自国内処理の原則」）。
- 3) 現時点での電力使用という受益を享受しない将来世代へ、原子力発電に伴う放射性廃棄物という負担が転嫁されることについて率直に反省した上で、受益を享受した現在の世代が対処すべきこと（「現在世代の責任の原則」）
- 4) 地域範囲の設定の仕方の多層性に応じて、地域間における「受益」と「負担」が公平であるべきこと（「多層的な地域間の公平の原則」）
- 5) 施設建設には地域範囲の設定の仕方の多層性に応じて、当該地域住民や自治体の同意が必要であること（「社会的合意形成の原則」）。

ここで、原則3)の確認に際しては、問題の解決が、現在の世代の共同利益にかなうとともに、現在の世代の共同責任であること、及び既に現在世代が高レベル放射性廃棄物を発生させてしまっていることに関して、「世代間公平の原則」が原理的に成り立ち得ない状況になっていることについての根本的反省が必要である。

また、5)「地域範囲の設定の仕方の多層性」に応じて、受益圏と負担圏の広さが変化し、その都度、各水準での合意形成が問題化することに留意する必要がある。この点は、地域間の負担と受益の公平性についての検討（4（2））や、より具体的な意思決定の在り方を検討するところ（5 取組体制と取組手順）において、さらに検討する。

② 高レベル放射性廃棄物問題に関係する周辺事項

以下は、直接に、高レベル放射性廃棄物に関係する事項ではないが、それについての認識と意見の一致の存在は、高レベル放射性廃棄物問題の解決のために必要な認識と意見の一致を促進すると考えられる。

- 1) エネルギーの効率的利用が必要なこと。
- 2) エネルギー政策の長期的方向性（当面の火力発電による代替、省エネルギー、再生可能エネルギー、地球温暖化、原子力依存低減の程度とテンポ、人口動態、等の論点の検討）。
- 3) 原子力政策と高レベル放射性廃棄物問題の関係の認識（何らかのテンポでの原子力発電の中止は、総量管理問題について、「上限の確定」という点で一つの回答を与える）。

以上の①②に挙げた諸点について、共有された事実認識と、共有された規範的原則が豊富になればなるほど、高レベル放射性廃棄物についての問題解決への前進がなされるであ

ろう。したがって、共有されている確認事項を段階的に増やしていくことが大切である。

4 議論を前進させるために、必要な新しい論点

以上のような考察を踏まえた上で、「総量管理」「暫定保管」「多段階の意思決定」という大枠的な方向付けの下に、「暫定保管施設」の建設に向けて、議論を前進させるためには、どのような論点が大切なのかを検討する。

「暫定保管に関する技術的検討分科会」の議論の中では、暫定保管施設的具体化については、①箇所数、②位置(地上か、地下か)、③期間、④乾式貯蔵か、湿式貯蔵か、⑤ガラス固化体のみか、使用済燃料も含めるのか、等の論点が検討課題となる。これらの論点に関連付けて、社会的合意形成の視点から、重要と思われる論点を記す。

(1) 「施設の数」と「地域間負担の公平」の関係

合意形成の可能性という問題について、「暫定保管施設」の「箇所数」の問題は非常に大切である。

箇所数は、施設建設に伴う負担の分配と密接にかかわり、それゆえ、「公平／不公平」問題と深くかかわるからである。しかし、このことの重要性を、原子力の推進を担ってきた諸主体(経済産業省、原子力委員会、原子力発電環境整備機構(以下、「NUMO」という)等)は、明確に自覚しているようには見えない。これまでの最終処分施設建設の方針においては、適切な箇所数についてのていねいな検討がなされてこなかった。

しかし、暫定保管施設の「適切な箇所数」については、独自の検討が必要である。

社会的合意形成の可能性という視点から「箇所数」と社会的合意の関係について考える際、重要なのは、「電力事業者の発生者責任」と、「地域間負担の公平性」という要因である。この点で、ほかの分野での様々な廃棄物問題の経験から、教訓を汲み取ることが必要であり、また可能である。

1990年代以降、OECDの提唱する「拡大生産者責任」の考え方は、世界的に広まり、廃棄物の対処にとって、ますます強調されるようになってきている。すなわち、生産・消費過程を通して、廃棄物を生み出すことになる生産者は、費用負担も含めて、廃棄物処理に責任を負うべきであるという考え方が広く共有されるようになった。

また、地域間の負担の公平も、より厳しく問われるようになった。例えば、1971-1974年にかけて、東京23区を舞台にして、一般廃棄物のための清掃工場の建設をめぐる、「東京ごみ戦争」と言われる地域紛争が生じた。この紛争は、1974年秋に、東京都知事と清掃工場建設に反対していた住民運動の間に和解が成立し、円満に解決したが、その鍵になったのは「自区内処理原則」という規範的原則の共有であった[10]。この考え方は、あらゆる立場のステークホルダーに対して説得力のあるものであり、合意形成による解決を支える規範的原則となった。

以上のような、「電力事業者の発生者責任」と、「地域間負担の公平性」という2つの視点を踏まえて、協議の出発点として、次のような選択肢の優劣を社会的に検討することが望ましい。

- A) 全国に1－2箇所の暫定保管施設を作る。
- B) 各電力会社配電圏域内に、それぞれの電力会社の原子力由来の配電量で按分した形で暫定保管施設を作る。

それぞれの配電圏域内のどこに、何カ所の施設を建設するかは、それぞれの地域社会の社会的合意形成に委ねられる。

「発生者責任」の基準で見ても、「地域間負担の公平」という基準で見ても、A)の方式は、これらの規範的原則を、説得力をもって具体化することが出来ないという問題点を持つ。A)の方式においては、どこを立地候補地点にしても、「受益圏と受苦圏の分離」が極端な形で生み出され、立地候補地点は、「負担の不公平」に強い不満を示すことになる。それゆえ、A)の方式によっては、「社会的合意形成」は非常に困難とならざるを得ない。そのため、今日まで、社会的合意形成を達成することが出来なかったといえよう。

これに対して、B)の方式は、「発生者責任」と「地域間負担の公平」という規範的原則の視点から見れば、より説得力のある方策である。「社会的合意形成」を重視しながら、高レベル放射性廃棄物問題に対処するためには、選択肢B)の採用が望ましい。

なお、B)の方式によっても、圏域間での「地域間負担の公平」は満たされたとしても、圏域内での「地域間負担の公平」の原則は、容易には貫徹されないことには十分に留意すべきである。すなわち、圏域内で特定の地区に立地すれば、圏域内での「受益圏と受苦圏の分離」は発生するからである。したがって、「地域間負担の公平」は、様々な広狭の空間レベルを多層的に設定する中で、多層的なそれぞれの地域レベルごとに探究されるべきものである。この点について、以下で、さらに掘り下げて検討する。

(2) 地域間の負担及び受益の公平化問題における多層性と公平化の二つの方法

上述のB)の方式は、「地域間の受益と負担の公平」について、各電力会社の配電圏域間の水準では、公平を実現する方式である。しかし、仮に、この原則が、総論として、全国民的合意になったとしても、次の段階では、各電力圏域内のどの地点に暫定保管施設を建設するのかをめぐって、例えば、各都道府県間での、「受益と負担の公平」問題が再登場するであろう。その意味で、B)の方式を採用することは、問題解決の「十分条件」ではない。だが、B)の方式は、大局的な「負担の公平」による「合意形成」の実現のための原理的な「必要条件」として、社会的な協議の出発点に置くべきである。

一つの電力会社の配電圏域内に、少なくとも一つの暫定保管施設を設置するという原則の下で、実際に、具体的な施設立地点についての合意形成の可能性を規定する要因としては、どのようなものがあるであろうか。ここで、「空間範囲の細分による地域的一体性」と「補償と付帯的受益」という二つの要因について検討する。

第一に、「地域的一体性」あるいは「単一主体性」ということが、その圏域で成立するかどうか重要な要因である。地域的一体性、あるいは、単一主体性の成立とは、一定の圏域の中の人々が、自分たちが地域に関係する受益や受苦について一体であると考え

ることが出来る状態である。一般に、空間範囲が狭くなればなるほど、その空間にかかわる人々の「地域的一体性」あるいは「単一主体性」が強まるから、自分たちの受益に伴う迷惑施設を、自分たちの地域のどこかに引き受けなければならないという枠組みのみの下で、「安全の確保」を前提条件として、施設立地を特定化出来る可能性は高まる。

したがって、この論脈の中では、「負担の公平」を図る範囲をより細分化していくことが合意形成には効果的である。例えば、一つの電力会社圏域内に属する複数の都道府県間の「受益と負担の公平化」を進める一つの方法は、各都道府県ごとに、その電力消費量に応じて、「暫定保管施設」をより細分化して建設することである。この方法は「一つの施設で保管する廃棄物量が少なくなること」「各都道府県ごとの負担の公平化」、「地域的一体性の強まり」という要因の限りでは、合意形成に対して促進的に作用する。

ただし、この方式を一面的に追求することについては、「経済性」と「管理の社会的安全性」という基準から、箇所数の増大に伴う次のような問題点を考慮する必要がある。

その一つは、箇所数の増大に対するコストの増加問題である。第二は、箇所数の増大が、管理の煩雑さに伴う管理の失敗の可能性や、破壊行為に対する防備という点で、「管理の社会的安全性」が困難化するのではないかという問題である。第三は、箇所数の増大と裏腹に、より細分された地域範囲ごとに、建設適地を見付けるということが、地理的・地質的・地学的条件ゆえに困難化するという可能性である（技術的な適地の有無の問題）。

これまで、高レベル放射性廃棄物の最終処分地が、主として全国で1箇所という想定で進められてきた背景には、以上の問題点も考慮されていたと考えられる。それゆえ、適切な箇所数については、負担の公平化を実現するためのメリットという判断基準と、箇所数の増大に伴う難点とを総合的に考えていく必要がある。

その際、諸外国の取組も一つの参照データになる。フィンランド(約550万人)やスウェーデン(約950万人)が1箇所の処分場を建設しようとしているということを基準にとれば、日本の各電力会社圏域や一部の都道府県はそれに匹敵する以上の人口を抱えているという事実も認識されるべきである。

第二に、暫定保管施設の建設に際しては、あらゆる事業と同様に、それによって土地利用や空間利用について制約や便益の喪失が生ずることに対しては、憲法上認められている正当な「補償」が必要である。これに加えて「付帯的受益」による公平化という方法が、「合意形成」の促進に果たす役割とその限界についても慎重な検討が必要である。

これまでの高レベル放射性廃棄物の最終処分場建設の立地選定手続きについては、候補地点になった時から、多額の経済的誘因を与えることが中心的な政策手法となってきた。しかし、この方法だけが主要な政策手段となることは、2012年9月の日本学術会議の「回答」に示したように根本的な難点がある [1:8-9頁]。

ただし、ここで、考えるべきは、大局的な「負担の公平」を、施設の小単位への分割によって実現しているという枠組みがある場合でも、「立地点の特定化」の段階で、「負担を引き受ける地域」と「負担を免れる地域」という立場の分立が生じ、合意形成が容易ではないという問題が生じ得る。その際、「付帯的受益」の提供が、「公平の実現」に

寄与し、合意形成を実現する上で、プラスに作用する可能性は存在する。付帯的受益に関して、日本学術会議の「回答」（2012年9月）においては、「社会的に見て重要な施設で安定した地層を必要とするもの」という例が示されていた [1：20頁]。

だが、そのような方法は、立地点選定の主要な、あるいは、先行的・優先的な政策手段にするべきではない。

また、ここで検討されるべき「付帯的受益」とは、金銭の提供と等値されるべきではなく、様々な価値の次元を考えるべきである。なお、しばしば、「付帯的受益」として地域振興や住民の生活・生業保障再建等が図られるが、地域振興や生活・生業保障は、国民一般に対して政府が行うべきものであって、特定の負担を受ける住民や地域にのみ、選別的あるいは取引的になされるべきではないことに、留意が必要である。以上見てきたように、「多層的な地域間の負担の公平」という原則は、社会的合意形成にとっての必要条件と考えられるが、その具体化のためには、「負担の公平」の単位となる地域の範囲設定の仕方、「地域的一体性」、「経済性」、「管理の社会的安全性」、「技術的な適地」、「補償」「付帯的受益」という諸論点を総合的に考えなければならない。

(3) 暫定保管の期間の問題

2012年の「回答」においては、暫定保管の期間については、「数十年から数百年の間」という形で言及したが、暫定保管の期間について、「現在世代責任の原則」及び「科学の限界の自覚」の観点から、より具体的に考える必要がある。

技術的観点からは、安全性を確保し得る「暫定保管の期間」について、例えば「容器の耐久性」「地層の安定性」という点での工学的、理学的検討が必要である。これに対して、社会的な合意形成という視点からは、適切な暫定保管期間について、次のような論点を考慮しなければならない。

- ① 暫定保管の期間を利用して、科学的知見や技術的開発を進めることや、次の段階の方策を立案し、社会的合意と決定を生み出すためには、一定の適切な長さの時間が必要である。あまりにも短いと、これらの課題についての進展が出来ない。
- ② 期間があまりにも長いことは、対処すべき高レベル放射性廃棄物を生み出した世代の関与や責任問題があいまいになるおそれがある。そして、関心の低下、暫定保管を開始した当初の原則の忘却や変質が生じるおそれがある。
- ③ 暫定保管政策は、法制度にのっとって長期的に安定的に運用されるべきである。特に、立地点自治体及び将来世代との社会的契約の問題が出てくる。社会的に有効で、実効性のある社会的契約期間はどの程度なのかを考える必要がある。

ここで、妥当な「暫定保管」期間について、技術的視点での考察と、社会的要因を考慮しての考察とは、異なる文脈で考えなければならない。

技術的には、「安全の確保」という基準から、同時に「科学の限界の自覚」の上
に立って、妥当な暫定保管施設の使用期間を決める必要がある。

他方、社会的には、政策発案や合意形成のための「モラトリアム」として、ど
のくらいの期間が必要かということが問題になる。この点については、高レベル
放射性廃棄物問題についての的確な対処を実施するための政策や技術的方法を発
案し、社会的に一定の結論を出すために必要な期間がどれくらいかという視点
(①)が必要である。また、現在世代の世代的責任という視点(②)も必要であ
る。

以上の視点を総合すると、社会的判断をする「モラトリアム」の期間、すなわ
ち、次の段階における高レベル放射性廃棄物の取扱いについて「政策案形成と政
策的判断」を実施する期間としては、一世代、すなわち、30年を一区切りとして、
考えるべきであろう。技術的視点から見て、これより長い暫定保管期間(例えば、
100年)が設定可能である場合でも、30年ごとに、政策の在り方と取組の前進の
ための判断をその都度形成し、刷新していくべきであろう。

(4) 科学的知見の産出、政策案の形成、施設建設の担当の取組体制

暫定保管施設の建設という政策について社会的合意を形成し、それを実行するた
めには、科学的問題の調査研究、総合的政策案の立案、施設建設の推進、という異なる性質
を有する課題を、それぞれ適切に担当する組織や議論の場が設定され、かつ、それらが、
適切に結合されなければならない。

「科学の限界を自覚」した上での科学的問題の調査研究は、とりわけ、施設と管理の安
全性に関して、徹底してなされなければならない。そのためには、「科学的問題を検討
する専門調査委員会」を適切に形成し、社会的に信頼されるような形での科学的知見を
作り出す必要がある。

暫定保管施設の建設という方針を実行するためには、高レベル放射性廃棄物問題にか
かわる従来の政策枠組みの組み換えが必要であり、そのための総合的政策の立案が改め
て必要である。すなわち、「政策案を提案する機能を有する委員会」が必要である。

また、高レベル放射性廃棄物処分施設建設の主体は現行枠組みでは経済産業大臣の認
可法人である NUMO が担っている。しかし、原子力発電の推進によって直接に事業利益
を受けない組織が、施設建設のために必要な社会的合意形成を進めるためのインセンテ
ィブを十分に持てるかどうかという問題がある。発生者責任の原則から、「暫定保管施
設建設の主体」は、原則としては、原子力発電によって事業収益を得てきた電力会社が
負うべきである。それとともに、電力会社にのみ社会的合意形成の過程を委ねることは、
インセンティブが強いがゆえに「立地ありき」の強引な作業になる恐れもあり、かえっ
て社会的合意形成を遠のかせる恐れもあるため、中立公正の第三者機関が、社会的合意
形成過程を司会・進行する者を選出し、併せて、政策案を提案する機能を担当するよう
な「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」(仮称)を設置することが適切である。

以上の三種類の組織(すなわち、科学的問題を検討する専門調査委員会、政策案を提

案する機能を有する委員会、施設建設の主体)が、適切に連携してこそ、この問題への対処が可能になるであろう。

(5) 安全性の吟味・確認に関する専門委員会の構成の仕方

上述の技術的な様々な選択肢について、すなわち、②位置(地上か、地下か)、③期間、④乾式貯蔵か、湿式貯蔵か、⑤ガラス固化体のみか、使用済燃料も含めるのか、⑥施設・設備の安全性に係る各種のモニター、といった論点に即して選択肢を考える際、「安全性の吟味・確認」に関する科学的知見が、大切な役割を果たす。

「安全性の吟味・確認」については、「容器の耐久性」「地層の安定性」「地震の可能性」「地下水の挙動」等についての、科学的知見が重要な意義を有する。しかるに、福島原発震災⁵をきっかけにして、「専門家の提示する科学的知見」に対する社会的信頼は、大幅に低下した。そのような状況の中で、第一に、「科学的知見」についての専門家の間の社会的合意をいかにして作り出すか、第二に、「専門家の合意」に対する社会的信頼をどのようにして獲得するか、という二つの問題を、「科学の限界の自覚」の上に立って考える必要がある。

この二つの問題を解決するために、次の三つの原則を採用する。

① 「科学的問題を検討する専門調査委員会」の自律性・公正中立性の確保

そのために、そのような課題を担う「専門調査委員会」を政策案形成の場、政策判断の場とは、切り離して設置する。すなわち、「原理的に科学によって回答可能な問題」については、個別的利害関心の混入が、科学的議論の自律性を失わせることが無いように、利害調整が課題となる政策案形成の場や、政策判断の場とは、切り離すようにする。

また、こうした専門的調査にかかわる専門家個人が、個別的利害関心によって左右されないようにすることが必要である。そのため、専門家各人の利害関係を公開するとともに、調査委員会が全体として公正中立で、利害関係から自律性を維持出来るよう、保障する仕組みが必要である。

② 「科学的問題を検討する専門調査委員会」の構成に際しての「公募推薦制」の導入

科学的問題を検討する専門調査委員会のメンバーをどのような手続きによって選任するかは、公正中立な委員会構成にとって重要な意義を有する⁶。その一つの方法として「公募推薦制」を採用する。それは適切な人物の推薦を公募という形式で集

⁵ 「原発震災」とは、単なる原子力発電所事故ではなく、地震で原子力発電所が大事故を起こし、大量の放射性物質が外部に放出され、通常の地震災害と大規模放射能災害とが複合・増幅しあって大きな被害を与えたことを意味している。

⁶ この点で、例えば、イギリスの公職任命コミッショナー制度は、公募方式と厳格な審査を組み合わせたものであり、示唆的である [11]。

めることである。つまり、それぞれのステークホルダーが推薦する専門家が、「専門調査委員会」に参加出来るようにする。推薦は様々な立場から出来るようにする。例えば、行政組織が推薦する専門家だけではなく、市民団体が推薦する専門家も当該委員会に入るようにする。また専門調査に携わる各専門家は、いかなる利害関係を有しているのか、公開する責務を負う。

こうした工夫は、調査委員会が全体として公正中立性を確保する仕組みの一つとして機能する。また、各専門家には、専門調査の推進のために、公平な公的支援がなされるべきである。このように公正中立に構成された「専門調査委員会」で、科学的問題についての「専門家の見解の一致（不一致に関する一致も含む）」が作り出されれば、それは、「科学的問題についての知見」に関する「社会的合意」につながるであろう。

③ 「科学的問題を検討する専門調査会」を支援する研究体制

科学的問題を検討する専門調査会で検討される課題に関して、課題に関する情報収集や、研究・開発を行う研究機関や研究者グループの支援が、個々の各専門家に対して多元的に、存在することが必須の条件である。これらの研究機関や研究者グループの活動によって得られる情報や知見は、「専門調査会」に提供されるとともに、社会的に公開され、社会的な認識の共有を促進するべきである。

(6) 今後の高レベル放射性廃棄物の発生に対する責任ある対処

高レベル放射性廃棄物問題への対処に際しては、既に存在している高レベル放射性廃棄物をどう扱うべきかという問題と（既存発生分）、今後の発生可能性がある高レベル放射性廃棄物をどう扱うべきかという問題とがある（新規発生分）。

後者の新規発生分について、責任ある対処をするためには、今後、追加的に発生する可能性のある高レベル放射性廃棄物については、その管理をどのように行うのかについて、事業者及び国が明確な方針を持つことを今後の原発の操業の条件にするべきである。現時点で可能なのは「最終処分場の建設」ではなくて、「暫定保管施設の建設」であるという日本学術会議高レベル放射性廃棄物の処分に関する検討委員会（以下、「前委員会」という。）の認識に基づけば、使用済燃料をどこの暫定保管施設で保管するかを事業者が特定化して確保することを、原発の操業の前提条件とするべきである。そのような条件の明確化をしないままの、既存原発の再稼働や原発建設・増設は、「現在世代の責任の原則」に反して無責任であり、「世代間公平の原則」を満たさず、容認出来るものではない

再稼働・建設・増設問題は総合的判断が必要な課題である。直接的安全性、原子力防災計画の適切さと並んで、稼働に伴う高レベル放射性廃棄物の増加への対処も、考慮要因に入れるべきである。すなわち、原発の継続と再稼働・建設・増設については、それに伴う使用済燃料の増大に対して、どこで暫定保管をするのかを、事業者は特定化して確保するべきである。

このことによって、再稼働・建設・増設をする場合には、その事業者が暫定保管施設を確保することに積極的なインセンティブを持つことになり、社会的合意形成への促進が期待される。そして、新規発生分に係る施設確保のための社会的合意形成の実現は、既存発生分に係る社会的合意形成への触媒としても期待される。

5 取組体制と取組手順

以上の諸原則についての社会的合意を高め、それに基づいた決定を行うためには、どのような「取組態勢」と「取組手順」が必要かを考えてみよう。前委員会の「回答」で提示した「多段階の意思決定」の具体的内容の明確化について検討する。

(1) 政策案形成と合意形成を主導する主体（委員会）の設置

合意形成を進めながら、多段階の意思決定を進めていくためには、社会的な意見交換と決定を推進するイニシアチブを取る公正中立的な主体（進行役）が必要である。これまでの政策形成過程では、それは、実質的に経済産業省が主導していた。日本学術会議の「回答」の後、資源エネルギー庁は総合資源エネルギー調査会の下に「放射性廃棄物ワーキンググループ」を設置したが、その事務局は、資源エネルギー庁の「放射性廃棄物等対策室」が担っており、行政組織主導型になっている。

今後、高レベル放射性廃棄物問題への取組に際して、多段階の政策案形成・政策決定を進める場合は、その各段階に応じて、「合意形成を行う場」と、それを主導する主体を変化させていく可能性を視野に入れるべきである。

その際、高レベル放射性廃棄物問題に的確に対処するためには、政策を立案したり修正する機能と、政策を実施する機能とは異なることを認識し、それぞれにふさわしい議論の場や、担い手主体が、どのようなものであるのかを考えなければならない。

[政策案の形成主体について]

かつて、1990年代においては、原子力委員会の下位組織として、「高レベル放射性廃棄物処分懇談会」（略称、処分懇談会）が設置され、1998年には「高レベル放射性廃棄物処分に向けての基本的考え方について」[12]を取りまとめ、それが、その後の高レベル放射性廃棄物の処分政策の方針を示すものとなった。

2012年の日本学術会議「回答」では、それまでの政策の行き詰まり状況を分析し、「従来の政策枠組みをいったん白紙に戻すくらいの覚悟を持って見直しをすることが必要である」[1：iii頁]と指摘している。

したがって、政策案形成の取組態勢としては、総合的な見直しが可能な体制を形成する必要があり、それは、少なくとも、かつての「処分懇談会」のように高レベル放射性廃棄物問題にかかわる広範な諸問題をカバーし、また、国民との対話の機会を経るようなものであるべきである。

廃棄物政策の総合的な見直しに取り組む体制としては、第一に、かつての「処分懇談会」に準ずる形で、原子力委員会が、再度、取り組むという選択肢も考えられる。だ

が、そのような方式に基づいて、立案された政策の帰結が、現在の行き詰まり状況であることを考えれば、異なる形での政策案形成を支える取組態勢を構想するという第二の選択肢もあり得る。

例えば、カナダでは、連邦環境省の主導で、1989年に核廃棄物に関する「環境影響評価審査委員会」が設置され、同委員会は、1996年から97年にかけて、原子力公社が1994年に出した「環境影響評価報告書」についての公聴会を組織化し、社会的な意見交換の推進役となった[13]。このように従来政策枠組みを根本的に見直すという作業を進めるためには、原子力推進という立場を前提にしない主体が、公論の活発化に積極的な役割を果たし、それを背景にしながら、政策形成に積極的に関与するという方式も考えるべきである。

実際には「総量管理」の含意をどのように解釈するのかということと、高レベル放射性廃棄物問題への取組態勢とは、相関する可能性が高い。

仮に、何らかのテンポでの脱原発という政策を世論の支持の下に政府が選択するのであれば、原子力政策の基調が推進から撤退に切り替わるので、総量管理とは「上限の管理」となり、そのような業務を担う諸組織が、高レベル放射性廃棄物への対処の政策形成を担うことになるであろう。

仮に、一定割合の原子力発電を継続するという政策に世論の支持があり、その前提の下に政府が原子力の継続を選択するのであれば、そのような政策の基調の上で、それを担う諸組織が、高レベル放射性廃棄物への対処の政策形成を担うことになるであろう。

いずれの場合でも、高レベル放射性廃棄物問題を「暫定保管」期間を利用して、社会的合意の下に解決するためには、改めて「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」（仮称）というような政策形成を担う組織を設置し、それが国民の意見を政策に反映しつつ政策を形成する努力が必要である。この委員会は、様々な立場のステークホルダーに開かれた形で、委員メンバーを選任する必要があるが、その運営の中心をなす幹事グループは、原子力事業の推進に特定の利害関係を持たないメンバーとする必要がある。

[事業実施の主体について]

そして、暫定保管施設の建設について、いったん政策的方針が決定された場合に、暫定保管施設を建設し管理するという事業実施段階においては、事業実施主体が、原子力技術の継承と行使の能力を有する必要があるから、事業実施主体と既存の原子力発電推進主体との協力が不可欠である。原子力発電を推進してきた事業者は、一般的な「事業者の発生責任」の観点からも、企業の社会的責任の観点からも、独占を認められてきた公益事業者の観点からも、高レベル放射性廃棄物の対処に、費用負担の面でも、労力の面でも、専門的知識の提供の点でも責任を負うべきである。

政策形成過程の手続き及びそれを主導する公正中立の主体と、施設建設・管理事業を具体的に実施する手続きとそれを担う主体とを分ける必要がある。後者の事業実施

主体は「発生者責任の原則」に鑑み、電力会社であることが基本である。ただし、既存発生分に関しては、国が責任を負う体制が採られてきたことから、電力会社は国に協力する責務を負うものに留めるという選択もあり得る。その場合でも、新規発生分に関しては、一般的原則に基づき、原子力発電事業を行う組織が全面的に事業実施の責任を負うものとする。

政策形成と政策決定手続きの段階で、十分に政策案が成熟し、社会的合意の程度が高まっているのであれば、事業実施の段階で、政策の妥当性に関する紛争、論争が起こらざるを得ない。その場合、政策案を組み替える能力も権限も持たない事業実施主体が、あたかも政策の妥当性についての責任主体であるかのような取り扱われ方が生じるであろうし、事業実施主体に対して、解決することが困難な形で、事業推進という課題が押し付けられることになるであろう。現在の NUMO が抱え込んでいる困難は、まさにそこにある。すなわち、NUMO は、使用済燃料の再処理後の高レベル放射性廃棄物の「最終処分」としての「地層処分」の実施主体たる「認可法人」として、「最終処分法」によって設置されたものであるが、それ自体の当否が社会的に問われ、技術的にも実現可能性の目途が立たないままにある「使用済燃料の全量再処理」という政府の方針の下に置かれている。最終処分地選定の第一段階である地方公共団体に対する「公募」又は「国による申し入れ」という方式の採用は、NUMO の選択可能な範囲にあるが、NUMO は、こうした枠組みの下で、最終処分場の建設に取り組まなければならない、日本学術会議の「回答」が示したような、全面的な政策見直しの権限を持たない。

(2) 取組手順の問題

現時点で、暫定保管の実施とその後のより長期的な政策の樹立の過程を、最後まで見通すような政策案形成と政策決定手続きを決めるのは、非常に困難である。その理由は、「どういう政策方針が内容的に合意されているのか」ということと、「次のステップに進むためのどういう取組態勢を創るべきか」が相関するからである。

本報告では日本学術会議が既に提出した「総量管理」「暫定保管」という方針を出発点として、それに立脚して、これからの手順を見通せる範囲で考えることにする。現時点では、「総量管理」「暫定保管」についての広範な社会的合意や、政府の方針として採用されているという意味での政策的合意、国会がこの方針に基づく法律を可決しているという意味での政治的合意あるいは政治的決定のいずれも欠如している。

したがって、まず、検討するべきは、また、検討することが可能なのは、「総量管理」「暫定保管」についての社会的合意、政策的合意、政治的合意を進めるための手順と、仮に、そのような合意が形成された場合にさらに、それをもう一步具体化するための手順についての考察までである。

合意形成に資するような多段階の意思決定を構想する場合に大切なのは、「具体的建設地点選定問題」に入る前に、「問題対処原則についての合意形成」と「意思決定手続きについての合意形成」を実現することである。

そのような考え方に立脚して、以下に一つのモデルを示す。

① 第0段階の課題：合意形成を目指した話し合いの場を設定するための準備段階の課題

高レベル放射性廃棄物の解決を目指した真剣な国民的議論を起し政策案をめぐる議論を活性化していくためには、まず、そのような国民的討論の場をセットし、討論過程の司会・進行を担うとともに、政策案の洗練を担うような主体が必要である。そのような役割の担い手として、(仮称)「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」を設定する。

これまで、高レベル放射性廃棄物問題や原子力発電所建設問題をめぐっては、政府の政策とその担い手組織に対する不信感が根深いことから、その不信感を解消しながら、広範なステークホルダーが参加する議論の場を設定する努力が必要である。そのためには、国民的討論の司会・進行役となる主体が、公正中立でなければならない。

② 第1段階の課題：「総量管理」「暫定保管」を、社会的合意形成に支えられた、政府の政策として確立する過程

暫定保管については、新たな法律制定が必要という点では、最終的には国会の承認が必要である。その前の段階では、「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」が「政策案を提案する委員会」の役割を担い、この委員会が、国民的討論の過程の公正中立の進行役となり、公論を形成し、国民の総意を反映する形での大局的方針として、「総量管理」「暫定保管」を政策の大枠として、政府及び国会に提言するという方式が考えられる。

もし、第1段階での社会的・政策的合意が形成されたのであれば、第2段階に進むことが出来る。

③ 第2段階の課題：暫定保管施設の具体的建設方式をめぐる政策選択

暫定保管施設の建設を具体的に進めるためには、「実施主体」、「箇所数」、「位置」と「保管期間」等を決めなければならない。そのためには、一方で技術的知見、科学的知見について共有された認識を有する世論が存在する必要があるし、他方で、規範的原則の共有が必要である。

[科学的知見の共有]

「科学の限界の自覚」の上に立ち、技術的知見、科学的知見の取りまとめのためには、適切な「科学的検討の場」を設置することによって、「箇所数」と「位置」と「期間」とを選択するための科学的知見を取りまとめ、共有された認識を作る必要がある。そのためには、特定の利害関係に左右されない形で「専門家の合意形成(不一致に関する合意を含む)」が可能になるように、「各専門家の利害関係の公開」、「公募推薦制」

「各専門家への公的支援」によって、様々なステークホルダーに信頼されている各専門家を集めた「専門調査委員会」を、「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」の補助組織として設置する。専門調査委員会において、容器の耐久性、地層の安定性、等、暫定保管施設の建設にとって必要な科学的知見を整理し、それについての専門家の合意の範囲を明確にすることが必要である。

[規範的原則の共有]

また、暫定保管施設の「事業実施主体」と「箇所数」と「位置」と「期間」とを選択するためには、その前提としての「規範的原則の共有」が必要である。その際、廃棄物を発生させた各事業者の「発生者責任」、「多層的な地域間の負担の公平性」及び「現在世代の責任」並びに「世代間の負担の公平性」は、規範的原則として重視されるべきである。このような規範的原則からは、箇所数については、「各電力圏域内での少なくとも1箇所の設置」という選択肢を議論の出発点に置くことが、一つの有力な政策案となる。

「各電力圏域内での少なくとも1箇所の設置」という選択肢を、その後の建設的な議論の出発点とするためには、「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」のみならず、各地域の多層的な代表者の集まりである地方六団体(「全国知事会」「全国市長会」「全国町村長会」等)やブロック・都道府県域での団体もこの方針について、総論的原則として同意する必要がある。仮に、そのような関与を持って、「各電力圏域内での少なくとも1箇所の設置」又は「複数の電力圏域間での共同による設置」という方向性への同意がなされた場合には、その具体的立地点の探索という次の政策決定段階に進むことになる。

④ 第3段階：各電力会社圏域内の具体的立地点の探索

各電力会社圏域内ないしは複数圏域間で、暫定保管施設の具体的立地点を探索する際にも、手続きに関する規範的原則の確認が必要である。第一に、「政策決定の関与者」の包括性、第二に、暫定保管施設の建設に際して、尊重されるべき一般的原則の明確化、第三に、多層的な地域社会の関与の手続きの明確化が必要である。

[関与者の包括性と、建設・管理原則の明確化]

各電力会社圏域内ないしは複数圏域間に、少なくとも1箇所の暫定保管施設を各電力会社又は国が建設するためには、具体的な立地点の選定に入る前に、その地域の全自治体、専門家、市民団体代表が集まって、暫定保管施設の建設・管理に際して、「遵守すべき諸条件」を明確化する必要がある。その際、次の諸事項についての合意形成が出来ることが望ましい。

- 0) 事業実施主体(電力会社又は国が有力候補である)
- 1) 箇所数

- 2) 暫定保管の期間
- 3) 暫定保管期間が終了した時点での継続か移動かの再検討手続き（再検討の開始時期を含む）
- 4) 施設が備えるべき安全確保の条件
- 5) 候補地点を提示する主体と手続きの確認
- 6) 選定に際して候補地点となった地域の、多層的な地域範囲に即した意向を反映する手続き的原則の確認（議会の承認、首長の承認、住民投票、地区住民代表組織との協定等）
- 7) 建設と管理に際して、立地点の地域の意向を、多層的な地域範囲に即して、反映する仕組みの確認（住民参加による建設協議会、住民参加による運営協議会、情報公開原則、等）
- 8) 立地点地域の地域振興を図るための政策的措置を、立地点地域の選択の主要な政策手段とすることの禁止⁷
- 9) 万一の不具合や事故が生じたときの対処責任の明確化と対処措置
- 10) 建設後、紛争が生じた場合の処理の手続き

これらの事項についての規範的原則や方針を、具体的な地点選定問題に入る前に、ステークホルダーの間で合意することが望ましい（規範的原則の先行的共有の原則）。そのことは、「偏りの無い (impartial)」判断形成の条件を確保し、自己優先を防ぐことを可能にする条件である⁸。そのような合意は、具体的立地点選定を前進させるように機能するであろう。逆に、そのような合意が欠如すれば、常に議論は振出しに戻り得るため、立地点の選定手続きを進めることは困難になるであろう。

[立地候補地点の選択と、合意形成手続き]

暫定保管施設の建設・管理に関して、「遵守すべき諸条件」を明確にし、社会的に共有された枠組みとした上で、具体的な立地候補地点の選定作業に取り組む。

その上で、「遵守すべき諸条件」に基づいて、候補地点となった多層的な地域の意向を確認する。

⁷立地をめぐる社会的合意形成を、政策的利害関係から歪曲することなく、中立公正に行うための条件として不可欠である。地域振興は、「地域間の公平の原則」に鑑み、わが国内の全ての地域において政策的に遂行されるべきである。

⁸このような考え方は、ジョン・ロールズの『正義論』[14]における「無知のヴェール」という考え方の応用ともいえる。「無知のヴェール」とは、社会哲学的な推論を支える概念であり、社会的な規範や財の分配について議論し決定するに際して、各人が、社会の中で自分がどのような立場や能力を持っているのかについて知らないということを条件にすることである。

6 結び

以上の考察を踏まえて、本報告では、とりわけ、以下の諸原則が、今後の高レベル放射性廃棄物問題への取組において、重要であることを指摘しておきたい。

- (1) 「総量管理」、「暫定保管」という大局的方向の下に、「科学の限界の自覚」に立って、高レベル放射性廃棄物問題に対処すべきである。
- (2) 「総量管理」の具体的在り方は、エネルギー政策において、原子力利用の将来像をどうするのか、原子力に依存しないエネルギー政策を積極的に探るのか、原子力依存度の低減をどのようなテンポで今後進めるのか、ということと切り離せない。このことについての、国民的合意を形成する必要がある。
- (3) 高レベル放射性廃棄物の暫定保管施設の建設をめぐる社会的合意を左右する大きな要因は「規範的原則の共有」の有無である。規範的原則として大切なのは「安全性の最優先の原則」「事業者の発生責任の原則」「多層的な地域間の負担の公平性の原則」である。事業者が発生責任を担い、負担の公平性を実現し、社会的合意を形成するためには、「各電力会社配電圏域内での暫定保管施設の建設」を社会的な協議の出発点をなす大枠的原則として、採用することが望ましい。
- (4) 規範的原則には、「世代間の負担の公平性の原則」も大切である。しかし、現在世代で解決困難な不可逆的な決定をしてしまった「現在世代の責任」を真摯に反省することが必要である。その上で、規範的原則としての「世代間の公平性」と「現世代の責任」を共有した上で、「現在世代の責任」を少しでも果たすために、暫定保管の期間は、安全性の確保という技術的側面と、政策形成をするためのモラトリアムの適切な期間という社会的側面から考える必要がある。技術的側面からは、より長期にわたって安全性を確保出来るとしても、社会的側面では、一世代に相当する30年を一つの期間として、その期間の間に、その後のより長期の政策選択についての判断をするべきである。
- (5) 「科学の限界を自覚」した上で、科学的事実認識や技術的問題についての社会的合意形成は、政策決定をめぐる合意形成の不可欠の基盤である。科学的事実認識や技術的問題についての「専門家間の合意形成」が、それらの問題についての「社会的合意形成」につながることを保証しなければならない。そのためには、科学的知見の検討にかかわる専門家グループが、グループとしての自律性があり、社会の中の多様な立場に立つ人々から信頼される必要がある。そのためには、「専門家の利害関係状況の公開」「専門家委員会形成に際しての公募推薦制」「各専門家への公的支援」という原則を採用する。また、高レベル放射性廃棄物の処分に関する科学的認識の向上や技術的基盤の開発に資する多元的な立場からの研究への持続的で公正中立な支援体制を

構築する必要がある。

- (6) 原子力発電所の再稼働問題に対する総合的判断を行う際には、これから追加的に発生する高レベル放射性廃棄物（新規発生分）については、どのように対処するのか、当面の暫定保管の施設を事業者の責任で確保することを必要条件に、判断すべきである。その点をあいまいにしたままの再稼働は、「現在世代の責任の原則」に鑑みて、将来世代に対する無責任を意味するので、容認出来るものではない。新規発生分に関する暫定保管等の放射性廃棄物対処の責任は、発生させた事業者にある。
- (7) 政策選択肢を広げ、社会的合意形成を促進するために、政策案形成を担う中立公正の進行役として、「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」（仮称）を設置する。その設置に際しては、特定のタイプのステークホルダーを排除することなく、様々なタイプのステークホルダーの代表者の参加を得て、参加の包括性が確保されるべきである
- (8) 多段階及び多層間の意思決定を通しての社会的合意形成のためには、政策内容についても、政策決定手続きについても、各段階においてその都度、「規範的原則の共有」を先行させ、それを枠組みとして、より具体的レベルの問題について、取り組むという手順を採用するべきである（規範的原則の先行的共有の原則）。

本報告は「暫定保管施設」の建設を主題にして、検討を加えてきたが、本報告において提示した規範的原則や検討すべき問題点や視点は、高レベル放射性廃棄物に対する最終的な対処の方法を考える際にも、政策論の深化に貢献するはずである。暫定保管施設の建設を前提にした「モラトリアム期間」においても、これらの論点が継承され、深められることが、必要かつ有益と考えられる。

<参考文献>

- [1] 日本学術会議、2012、「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」
- [2] 原子力委員会、2012、「今後の高レベル放射性廃棄物の地層処分に係る取組について（見解）」2012年12月18日
- [3] 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 原子力小委員会 放射性廃棄物WG、2014、「放射性廃棄物WG中間とりまとめ」
- [4] 山口幸夫、2012、「「高レベル放射性廃棄物の処分について」－原子力委員会へ学術会議の回答」『原子力資料情報室通信』No. 460、9-10頁。
- [5] 原子力市民委員会、2014、『原発ゼロ社会への道－市民がつくる脱原子力政策大綱』
- [6] 2014年3月20日、兼松秀代参考人の発言
<http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/koureberu-follow/pdf/shakai-youshi2202.pdf>
- [7] 2014年4月14日、吉田文和参考人の発言
<http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/koureberu-follow/pdf/shakai-youshi2203.pdf>
- [8] 「双方向シンポジウム どうする高レベル放射性廃棄物」
<http://ho-hi.com/dousuru-hlw/index.html>
- [9] 除本理史・寺西俊一「環境保全と費用負担」佐和隆光監修・環境経済・政策学会編『環境経済・政策学の基礎知識』（有斐閣、2006年）、216-217頁
- [10] 杉並正用記念財団編集、1983、『「東京ゴミ戦争」－高井戸住民の記録』杉並正用記念財団発行
- [11] 日隅一雄編訳・青山貞一監修、2009、『審議会革命－英国の公職任命コミッショナー制度に学ぶ』現代書館
- [12] 原子力委員会高レベル放射性廃棄物処分懇談会、1998、「高レベル放射性廃棄物処分に向けての基本的考え方について」1998年5月29日
- [13] ジュヌヴィエーヴ・F・ジョンソン（船橋晴俊ほか訳）、2012、『核廃棄物と熟議民主主義』新泉社
- [14] ジョン・ロールズ（川本隆史ほか訳）、2010、『正義論』紀伊國屋書店

＜参考資料 1＞高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会
暫定保管と社会的合意形成に関する分科会審議経過

平成 25 年

- 12 月 10 日 高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会（第 2 回メール審議）の議決により、暫定保管と社会的合意形成に関する分科会及び暫定保管に関する技術的検討分科会の設置を幹事会へ提案することが認められる。
- 12 月 17 日 日本学術会議幹事会（第 184 回）
高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会
暫定保管と社会的合意形成に関する分科会設置、分科会委員決定

平成 26 年

- 1 月 6 日 日本学術会議幹事会（第 185 回メール審議）
分科会委員補充決定
- 1 月 29 日 分科会（第 1 回）
○委員長の選出と副委員長の指名承認、分科会設置提案書の説明、審議すべき課題及び分科会の今後の運営について
- 3 月 20 日 分科会（第 2 回）
○幹事の指名承認、参考人ヒアリング・質疑応答、論点に関する意見交換
- 4 月 14 日 分科会（第 3 回）
○参考人ヒアリング・質疑応答、今後の審議の進め方について
- 4 月 24 日 分科会（第 4 回）
○参考人ヒアリング・質疑応答、各委員からのレポートに基づく討議、今後の進め方について
- 5 月 19 日 分科会（第 5 回）
○報告素案の審議、今後の進め方について
- 5 月 29 日 分科会（第 6 回）
○報告素案の審議、今後の進め方について
- 6 月 11 日 分科会（第 7 回）
○報告案「高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために」の審議
- 7 月 2 日 分科会（第 8 回）
○報告案「高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために」の審議
- 9 月 19 日 日本学術会議幹事会（第 201 回）
高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会
暫定保管と社会的合意形成に関する分科会 報告「高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために」について承認